

Kurzgutachten

aus Anlass des Entwurfs für ein Bundesgesetz mit dem das Umweltinformationsgesetz
geändert wird (120/ME, XXV.GP)

Mit dem Entwurf 120/ME soll das Umweltinformationsgesetz (im folgenden kurz UIG) in mehrfacher Hinsicht geändert werden: Im wesentlichen sollen mit dem Entwurf die einschlägigen Vorgaben der Seveso III-Richtlinie¹ umgesetzt werden; darüber hinaus sollen die Bestimmungen über den Rechtsschutz vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention² angepasst werden. Im Folgenden werden die im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz geplanten Änderungen dahingehend beleuchtet, inwieweit diese Maßnahmen mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw den einschlägigen Vorgaben der Umweltinformations-RL³ in Einklang stehen. Die Umsetzung der Seveso III-RL durch den Entwurf ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

Sowohl Österreich als auch die EU und die EU-Mitgliedsstaaten sind Vertragsparteien der Aarhus-Konvention. Die Umweltinformations-RL hat die mit der RL 90/313/EWG eingeführten Maßnahmen zur Ausübung des Rechts auf Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen fortentwickelt und an die Anforderungen der Aarhus-Konvention angepasst.

Die im Entwurf zum UIG vorgeschlagenen Änderungen im Rechtsschutzverfahren⁴ sind vor dem Hintergrund eines Verfahrens zu sehen⁵, dass das Aarhus Convention Compliance

¹ RL 2012/18/EU.

²Übereinkommen über Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, BGBl III 88/2005.

³ RL 2003/4/EG.

⁴ Ziffer 2 des Entwurfs - § 8 Abs 1 UIG

⁵ Communication ACCC/C/2010/48 betreffend Österreich. ECE/MP.P/V.1/2012/4.

Committee (kurz ACCC) gegen Österreich als Vertragspartei der Aarhus-Konvention geführt hat⁶.

Zum Erfordernis, einen Antrag auf Erlassung eines „Informationsverweigerungsbescheids“ zu stellen.

Das UIG (§ 5 Abs 6 u Abs 7) gliedert das Verfahren zur Mitteilung von Umweltinformationen – nach dem Muster der Auskunftspflichtgesetze⁷ - dahingehend, dass dem Begehren auf Mitteilung von Umweltinformationen nach längstens zwei Monaten entweder die Erteilung der Informationen folgt oder eine formlose Verständigung ergeht, aus der hervorgeht, dass und warum dem Begehren auf Informationsmitteilung nicht entsprochen wird. Ein Bescheid über die Verweigerung der Informationsmitteilung ist nur auf Antrag zu erlassen⁸, wenn die verlangten Umweltinformationen nicht (oder nicht im begehrten Umfang) mitgeteilt werden. Die formlose schriftliche Verständigung über die Nichtmitteilung von Umweltinformationen kann nicht im Rechtsweg überprüft werden, erst der eigens zu beantragenden Informationsverweigerungsbescheid bietet dafür eine Grundlage. Diese Ausgestaltung des Informationsverfahrens wurde im „Aarhus-Compliance-Verfahren“ gegen Österreich als konventionswidrig beanstandet, weil damit der Zugang zum Rechtsschutz gegen die Verweigerung von Informationen unnötig in die Länge gezogen werde.

Was gibt die Aarhus-Konvention in Bezug auf die Ablehnung von Informationsbegehren und den Rechtsschutz gegen Ablehnungsentscheidungen vor?

Die Aarhus-Konvention zielt darauf ab, der Öffentlichkeit rasch und kostengünstig weiten und aktiven Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren. Der Zugang zu Umweltinformationen trägt ganz wesentlich dem Anliegen der Konvention Rechnung, die Öffentlichkeit für die Überwachung der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften zu aktivieren. Der Nutzen von Umweltinformationen hängt dabei – besonders im Kontext von Genehmigungs- oder Widmungsverfahren - oftmals von der raschen Verfügbarkeit der Umweltinformationen ab. Die detaillierten Vorgaben der Aarhus-Konvention über die Nichtgewährung von Informationen bzw. über den Rechtsschutz (Art 4 Abs 7 Aarhus-

⁶ Zum Compliance Mechanismus der Aarhus-Konvention und zu den Rechtswirkungen der Entscheidungen des ACCC bzw der Vertragsstaatenkonferenz ausführlich *T. Weber*, Umweltschutz durch Rechtsschutz? (2015) 8 ff.

⁷ Siehe dazu *Hengstschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht, in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32.

⁸ Dabei handelt es sich nicht bloß um die bescheidmäßige Feststellung, dass keine Information mitgeteilt wird sondern es ist vielmehr die Verweigerung der Informationsmitteilung mit Bescheid auszusprechen. Siehe dazu *Hengstschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht, in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32 (58 f).

Konvention) sind im Lichte dieser Zielsetzungen zu betrachten: Die Ablehnung eines Informationsbegehrens hat sobald als möglich, spätestens nach einem Monat, in komplexen Fällen längstens nach zwei Monaten zu erfolgen. Sie hat schriftlich zu ergehen, wenn das Informationsansuchen schriftlich gestellt wurde. In jedem Fall (auch bei mündlichen Ansuchen) muss die Ablehnung begründet werden und Hinweise auf die Rechtsschutzmöglichkeiten enthalten. Diese Anforderungen sind kein Selbstzweck, sie tragen insbesondere zur effektiven Gewährleistung von Rechtsschutz bei, indem die Antragsteller in die Lage versetzt werden, zu entscheiden, ob und mit welcher Begründung sie den Rechtsweg gegen die Ablehnung des Informationszugangs beschreiten wollen und welche Optionen hierfür offen stehen. Die zwingenden und knappen Fristvorgaben für die Erteilung von Informationen bzw für die Ablehnung von Informationsbegehren werden in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt, wenn eine zusätzliche Mitteilung erwirkt werden muss, um Rechtschutzverfahren in Gang setzen zu können. Auch der EuGH⁹ hat bei der Auslegung der Umweltinformations-RL, die Bedeutung der Fristen für das Ingangsetzen des Rechtschutzverfahrens hervorgehoben und auch die Klarstellung in der Umweltinformations-RL, wonach die Gründe für eine Versagungsentscheidung mit der Entscheidung selbst einhergehen müssen unterstreicht, dass der Mitteilung über die Ablehnung des Informationszugangs eine wesentliche Rolle für den effektiven Rechtsschutz zukommt¹⁰.

Die Vorgaben der Aarhus-Konvention bzw der Umweltinformations-RL können dahingehend verstanden werden, dass der Antragsteller ein Monat (ausnahmsweise zwei Monate) nach Eingang seines Informationsersuchens einen Rechtbehelf gegen die Verweigerung des Informationszugangs einlegen können soll.¹¹ Die Verpflichtung, im Gefolge der schriftlichen Ablehnung des Informationsbegehrens eine weitere förmliche Versagungsentscheidung zu erwirken, steht mit diesen Vorgaben tatsächlich keinesfalls zwanglos im Einklang. Der Entwurf für eine UIG-Novelle 2015 sieht nun vor, dass über den Antrag auf Erlassung eines Informationsverweigerungsbescheids längstens innerhalb von zwei Monaten zu entscheiden ist. Damit ist nun zwar unzweifelhaft klargestellt, dass nicht bis zu sechs weitere Monate sondern längstens zwei Monate verstreichen dürfen, bis im Anschluss an die formlose Mitteilung eine im Rechtsweg bekämpfbare Versagungsentscheidung vorliegt. Auch eine Verzögerung des möglichen Beginns des Rechtschutzverfahrens um zwei Monate nach

⁹ EuGH 21.4.2005, Rs C-186/04, *Housieux*, Rz 26f.

¹⁰ Art 4 Abs 5 Umweltinformations-RL verpflichtet nunmehr die Gründe für die Verweigerung in der Entscheidung zu nennen. Siehe demgegenüber zur Rechtslage nach der RL 90/313/EG die Ausführungen im Urteil EuGH 26.6. 2003, Rs C-233/00, *Kommission/Frankreich*

¹¹ Besonders deutlich: EuGH 21.4.2005, Rs C-186/04, *Housieux*, Rz 26.

Erhalt der Verständigung über die Versagung des Informationszugangs, steht jedoch mit den völkerrechtlichen bzw unionsrechtlichen Vorgaben nicht im Einklang.

2. Zur Möglichkeit, das Informationsbegehren mit einem Eventualantrag auf Bescheiderlassung zu verbinden

Zu der Empfehlung des ACCC, lediglich eine, mit Rechtsmittel bekämpfbare schriftliche Ablehnungsentscheidung vorzusehen, führen die Erläuterungen aus, dass es eines solchen Instruments im UIG nicht bedürfe, weil das Begehren auf Informationszugang zugleich mit dem Antrag auf Bescheiderlassung für den Fall der Nichtmitteilung von Informationen verbunden werden könne. Die Vorgabe, nach Ablauf von längstens zwei Monaten die Versagungsentscheidung bekämpfen zu können, sei damit gewahrt. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Auch wenn es zutrifft, dass Literatur und Rechtsprechung die Verbindung eines Auskunfts- oder Informationsbegehrens mit einem Eventualantrag auf Bescheiderlassung (durchaus begründet) teilweise für zulässig erachten¹², besteht ein Bedarf nach eindeutiger Regelung. Sowohl mit Blick auf das Ziel der Aarhus-Konvention, der Öffentlichkeit weiten Zugang zur Umweltinformation zu gewähren, als insbesondere auch mit Blick auf das dementsprechend mit der Umweltinformations-RL eingeräumte Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, muss für die (nicht fachkundige) Öffentlichkeit hinreichend klar erkennbar sein, auf welche Weise eine im Rechtsweg bekämpfbare Entscheidung über die Versagung des Informationsbegehrens erlangt werden kann. Der vorliegende Entwurf wird diesen Anforderungen noch nicht gerecht. Sofern keine generelle Verpflichtung zur Erlassung eines Bescheids im Fall der Verweigerung der Mitteilung von Umweltinformationen vorgesehen wird, ist es jedenfalls erforderlich, die Möglichkeit, einen Eventualantrag zu stellen eindeutig vorzusehen. Es ist nicht zu verkennen, dass der Zweck der aus den Auskunftspflichtgesetzen übernommenen „Teilung“ des Informationsverfahrens in eine formlosen, nicht bekämpfbare Mitteilung über die Ablehnung des Informationsbegehrens einerseits und einen antragsbedürftigen bescheidförmigen Abspruch über die Verweigerung der Informationserteilung andererseits wesentlich auch darin liegt, die Verwaltung nicht übermäßig zu beanspruchen.¹³ Diese Zielsetzung kann im Anwendungsbereich der Aarhus-

¹² Zu den Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht siehe *Perthold-Stoitzner*, Auskunftspflicht (1998) 248; im Ergebnis billigend *Wiesner*, in *Korinek/Holoubek*, B-VG Art 20 Abs 4 Rz 62 jeweils mit Hinweisen auf die Judikatur des VwGH. Die Möglichkeit eines Eventualantrags verneinen *Ennöckl/Maitz*, UIG Kommentar (2010) zu § 8 UIG

¹³ Dazu näher unter Hinweis auf die Materialien zur Auskunftspflicht, *Hengschläger/Leeb*, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht, in *Hauer* (Hrsg) *Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz* (2003) 32 (48 f).

Konvention bzw der Umweltinformations-RL nur höchst eingeschränkt zum Tragen kommen.¹⁴

Die Erteilung einer Information kann bei Säumnis der informationspflichtigen Stellen im österreichischen Recht nicht unmittelbar durchgesetzt werden. Abzuwarten bleibt, wie die Verwaltungsgerichte über Säumnisbeschwerden wegen Verweigerung von Bescheiden über die Versagung der Informationspflicht entscheiden werden. Der VwGH hat im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht mitunter nicht bloß die Erteilung der Auskunft sondern auch die Entscheidung über das Begehren auf Erlassung eines Auskunftsverweigerungsbescheides abgelehnt¹⁵.

¹⁴ Ob es in Zukunft auch außerhalb des Bereichs der Umweltinformationen mit der geplanten Neuregelung des Verhältnisses von Amtsverschwiegenheit und Informationsfreiheit zu Änderungen in der Frage der Bescheiderlassung bei Informationsverweigerung kommen wird, ist derzeit nicht absehbar. Allgemein dazu *Bertel*, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis? JRP 2014, 212:

¹⁵ Kritisch dazu Hengstschläger/Leeb, Verfahrensrechtliche Fragen der Auskunftspflicht in Hauer (Hrsg) Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003) 32 (66).