



Abteilung Strafrecht,
Öffentliches Recht und Rechtsprüfung

Projekt „Umsetzung des Hamburgischen
Transparenzgesetzes“
- Teilprojekt Recht -

Vermerk zu den Veröffentlichungsgegenständen des § 3 Abs. 1 HmbTG

Hier: Nr. 10 (Ergebnisse von Messungen etc.)

1. Anlass/Hintergrund

Im Rahmen der Aufgabenverteilung zwischen den Teilprojekten „Recht“ und „Organisationsveränderungen“ wurde unter anderem vereinbart, dass hinsichtlich der in Nr. 10 des Katalogs genannten Veröffentlichungsgegenstände zunächst durch das TP Recht eine grundsätzliche Begriffsklärung herbeigeführt und anschließend durch das TP Organisationsveränderungen geprüft werden soll, welche Sachverhalte – auf dieser Grundlage – in tatsächlicher Hinsicht von der Regelung erfasst sind. Rechtlicher Klärungsbedarf wird in der Verwaltung bezüglich des zweiten Halbsatzes der Vorschrift gesehen.

§ 3 Abs. 1 Nr. 10 lautet:

„Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen sowie über den Zustand der Umwelt, die von einer Behörde außerhalb ihrer Überwachungstätigkeit im Einzelfall durchgeführt werden“

2. Stellungnahme

Der Wortlaut der Vorschrift, der offenbar aus dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz von 1999 entnommen worden ist (vgl. dort § 17 Abs. 2), ist nicht eindeutig.

Zum einen stellt sich die Frage nach dem Bezugspunkt des Nebensatzes („...die von einer Behörde...“). Das Relativpronomen „die“ bezieht sich zwar sicher auf die Worte „Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen“ im Hauptsatz. Da diese Messungen etc. aber wiederum mehrere Gegenstände betreffen, nämlich die „schädliche[n] Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen“ und den „Zustand der Umwelt“, könnte zweifelhaft sein, ob diese insgesamt oder aber nur deren letzter, unmittelbar vor Beginn des Relativsatzes stehender Teil („Zustand der Umwelt“) von dem einschränkenden Zusatz („...die von einer Behörde...“) in Bezug genommen wird. Die Frage dürfte allerdings im Sinne der erstgenannten Alternative zu beantworten sein. Hierfür sprechen sowohl sprachliche als auch teleologische Argumente. Da der Bezugspunkt „Messungen, Beobachtungen...“ alle danach genannten Begriffe („schädli-

che Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen...“) verklammert, liegt die Annahme, dass sich der Relativsatz nur auf einen Teil hiervon beziehen könnte, nach dem allgemeinen Sprachgebrauch fern. Es wäre daher zu erwarten, dass ein solcher Regelungsinhalt, wäre er erwollt gewesen, deutlich gemacht worden wäre, insbesondere durch Wiederholung des Substantivs, an das das Relativpronomen anknüpft (z.B.: „Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen oder Umweltgefährdungen sowie derartige Erhebungen über den Zustand der Umwelt, die...“).

Hinzu kommt, dass eine Auslegung, nach der der Relativsatz allein den „Zustand der Umwelt“ betrifft, dazu führen würde, dass die übrigen Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen etc. ohne jegliche Einschränkung der Veröffentlichungspflicht unterlägen, also auch ohne die Begrenzung auf behördlich durchgeführte Maßnahmen. Dies hieße, dass beispielsweise auch solche Daten über (angebliche) Umweltgefährdungen in das Informationsregister einzustellen wären, die einer veröffentlichungspflichtigen Stelle von Dritten übergeben worden sind. So müsste etwa ein unter § 2 Abs. 3 HmbTG fallendes Unternehmen, das von einer Umweltschutzorganisation unter Übersendung der Ergebnisse einer von der Organisation durchgeführten Messung auf eine Überschreitung der genehmigten Immissionswerte hingewiesen worden ist, diese Messergebnisse veröffentlichen – unabhängig davon, ob es sie selbst für richtig hält oder nicht. Im Hinblick auf den aus § 1 Abs. 1 HmbTG ersichtlichen Gesetzeszweck, die auskunftspflichtigen Stellen zu kontrollieren, spricht indes nichts dafür, dass eine so weitgehende Veröffentlichungspflicht erwollt sein könnte.

Problematischer erscheint der Inhalt des Nebensatzes selbst. Er kann auf den ersten Blick entweder verstanden werden als „in einem nicht zu ihrer Überwachungstätigkeit gehörenden Einzelfall“ (also als kumulative Erfordernisse: 1. außerhalb der Überwachungstätigkeit, 2. im Einzelfall) oder aber i.S.v.: „außerhalb ihrer im Einzelfall ausgeübten Überwachungstätigkeit“. Bei dem erstgenannten Verständnis wären also nur Messungen etc. erfasst, die bei Ermittlungen in einem konkreten Fall (der aber gerade nicht Teil der „Überwachungstätigkeit“ ist) zustande gekommen sind, während nach der letzteren Lesart vielmehr gerade nur allgemein, ohne einzelfallbezogenes Erkenntnisinteresse erhobene Daten unter die Veröffentlichungspflicht fielen.

Der Gesetzesbegründung sind diesbezüglich keine Anhaltspunkte für die Interpretation in die eine oder die andere Richtung zu entnehmen; sie enthält zu § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG überhaupt keine Ausführungen. Dasselbe gilt für die Vorbildnorm des § 17 Abs. 2 BerlIFG (vgl. Abgeordnetenhaus-Drs. 13/1623); ebenso wenig sind Rechtsprechung oder Kommentarliteratur zu jener Vorschrift auffindbar. Telefonische Anfragen beim Berliner Beauftragten für Daten-

schutz und Informationsfreiheit und bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ergaben, dass dort keine Erkenntnisse über Anwendungsprobleme der Norm vorliegen. Offenbar wird die Veröffentlichungspflicht in Berlin dahingehend verstanden, dass nur aus regelmäßigen, anlassunabhängigen Messungen resultierende Daten allgemein zugänglich gemacht werden müssen. Denn nur solche Daten (wie etwa Ergebnisse des Luftmessnetzes, der regelmäßigen Überprüfung der Trinkwasserqualität) sind auf www.berlin.de unmittelbar abrufbar.

Dem Normtext sowie dem Sinn und Zweck der Vorschrift lassen sich allerdings folgende Argumente entnehmen:

a) Wenngleich der Wortlaut, wie eingangs ausgeführt, nicht eindeutig ist, dürfte er doch eher dafür sprechen, die Wendung „Überwachungstätigkeit im Einzelfall“ als Sinneinheit zu verstehen und insgesamt als Ausnahme zu der Veröffentlichungspflicht zu deuten. Die Annahme, dass das Wort „außerhalb“ sich allein auf die „Überwachungstätigkeit“ beziehe und das folgende „im Einzelfall“ ein hiervon getrenntes, weiteres Tatbestandsmerkmal darstelle, das positiv erfüllt sein müsse, liegt sprachlich wesentlich weniger nahe. Zwar ist sie nicht denklogisch ausgeschlossen. Denn der Begriff „Überwachung(stätigkeit)“ könnte eng gemeint sein, nämlich so wie er sich als terminus technicus im Umwelt- und Abfallrecht findet (vgl. z.B. §§ 100 ff. WHG, §§ 26 ff., 52, 52a BImSchG, §§ 40 ff. KrW-/AbfG, § 19 AtG, § 21 ChemG, §§ 33 ff. PflSchG). Unter dieser Voraussetzung müsste nicht unbedingt jede Messung, Beobachtung etc. im Einzelfall ohnehin zugleich als „Überwachungstätigkeit“ angesehen werden, sondern Erhebungen könnten auch dann im Einzelfall zustande kommen, wenn keine Überwachungstätigkeit ausgeübt wird (z.B. Polizei prüft Bodenkontamination nach Verkehrsunfall mit Kraftstoffaustritt). Allerdings wäre angesichts des naheliegenden Verständnisses des Wortlauts zu erwarten gewesen, dass der Gesetzgeber, hätte er – hiervon abweichend – die Begriffe „außerhalb der Überwachungstätigkeit“ und „im Einzelfall“ als getrennte, eigenständige Sinneinheiten angesehen, dies durch Setzung eines Kommas oder in anderer geeigneter Weise verdeutlicht hätte.

b) Es erschiene des Weiteren prima facie widersinnig, die Veröffentlichungspflicht auf Einzelfallkenntnisse zu begrenzen und allgemein gewonnene Ergebnisse nur auf Antrag zugänglich zu machen. Zwar mögen auch Ermittlungen in einem konkreten Einzelfall gelegentlich von hohem öffentlichem Interesse sein, so etwa in so genannten Umweltskandalen wie der gesundheitsgefährdenden Boden- oder Grundwasserverunreinigung durch einen bestimmten Industriebetrieb. Regelmäßig werden aber die aus routinemäßiger, insbesondere dauerhafter Umweltbeobachtung ohne Bezug auf eine konkrete emittierende An-

lage gewonnenen Daten (z.B. aus Luftverschmutzungsmessanlagen) zumindest nicht von geringerem Interesse für die Allgemeinheit sein. So wird die Öffentlichkeit ein mindestens ebenso großes Interesse daran haben zu erfahren, wie sich die Gewässerqualität oder die Luftverschmutzung in einem längeren Beobachtungszeitraum entwickelt hat, wie daran, ob eine einzelne Anlage die ihrer Genehmigung zugrunde liegenden Emissionswerte zu einem bestimmten Zeitpunkt eingehalten hat. Hierbei ist vor allem zu berücksichtigen, dass der Zweck des HmbTG gem. dessen § 1 Abs. 1 HmbTG die Förderung der politischen Willensbildung und Kontrolle staatlichen Handelns ist, wofür es weniger darum gehen kann, einen einzelnen Emittenten namhaft zu machen, als darum, politische Folgerungen aus dem alle interessierenden Zustand der natürlichen Ressourcen zu ziehen. Es liegt daher erheblich näher anzunehmen, dass der Gesetzgeber die Ergebnisse allgemeine Beobachtungstätigkeit der Behörden für jedermann – via Informationsregister – zugänglich machen wollte und Einzelfallerkenntnisse nur auf Antrag als umgekehrt.

Hinzu kommt, dass die gegenteilige Auslegung (wonach ausschließlich Einzelfallerkenntnisse zu veröffentlichen wären) nicht einmal solche Daten umfassen würde, die im Einzelfall aus Überwachungstätigkeit erwachsen sind, sondern – wegen der eindeutigen Voraussetzung „außerhalb“ – allein solche, die aus einer nicht überwachungsbehördlich motivierten Maßnahme resultieren (wie etwa im o.g. Polizei-Beispiel). Die Annahme, dass ausschließlich solche eher zufällig gewonnenen Umweltinformationen proaktiv zu veröffentlichen sein sollten, alle anderen aber nicht, ist jedoch nicht plausibel.

Anders könnte dies allenfalls dann zu beurteilen sein, wenn der Gesetzgeber mit dieser Begrenzung der Veröffentlichungspflicht einer Notwendigkeit genügen wollte, den Regelungsbereich des HmbTG von dem Rechtsregime anderer, speziellerer oder höherrangiger Vorschriften abzugrenzen. Auch dies ist aber nicht erkennbar. In Betracht kommen insbesondere das Hamburgische Umweltinformationsgesetz, das hinsichtlich der materiellen Veröffentlichungspflichten auf das Bundes-UIG verweist, sowie das Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Eine Notwendigkeit, den Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG auf Einzelfallerkenntnisse außerhalb der Überwachungstätigkeit zu begrenzen, ergibt sich indes aus keinem der beiden Gesetze. So sieht das UIG (Bund) zwar in § 10 Abs. 2 Nr. 4 vor, dass Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken, öffentlich zu verbreiten sind. Ein Umkehrschluss, nach dem sonstige Daten nicht veröffentlicht werden dürften, verbietet sich aber; denn das UIG regelt in § 10 Abs. 2 ausdrücklich, dass die im Einzelnen genannten Informationen „zumindest“ zu veröffentlichen sind, ist also offen für darüber hinausgehende Veröffentlichungen (wie z.B. von allgemein außerhalb der Überwachungstätigkeit gewon-

nenen Daten). Das VIG dürfte schon im Hinblick auf das Spezialitätsverhältnis zum UIG für Umweltinformationen, wie sie in § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG angesprochen sind, nicht einschlägig sein. Im Übrigen erlaubt es in seinem § 6 Abs. 1 Satz 3 die Veröffentlichung der Verbraucherinformationen im Internet, ohne eine grundsätzliche Unterscheidung von Überwachungstätigkeit oder sonstiger behördlicher Tätigkeit bzw. Einzelfall oder Allgemeinerhebung zu treffen.

Ausgehend davon, dass Messungen etc., die auf einer Überwachungstätigkeit im Einzelfall beruhen, nicht unter § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG fallen, ist weiter zu präzisieren, was unter einer solchen Einzelfalltätigkeit zu verstehen ist. Hierbei dürfte auf die allgemein geläufige Verwendung des Rechtsbegriffs „Einzelfall“ abgestellt werden können, wie sie sich insbesondere im Zusammenhang mit dem Verbot des Einzelfallgesetzes in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG herausgebildet hat. Danach wird der Einzelfall durch die Attribute konkret und individuell (vgl. näher BeckOK-Enders, Stand Januar 2013, Art. 19 GG Rn. 8 f.) bestimmt. Ein Einzelfall ist demnach sowohl in Bezug auf einen konkreten Sachverhalt als auch in Bezug auf eine individuelle Person denkbar. Im vorliegenden Zusammenhang dürfte dies bedeuten, dass Ergebnisse aus Überwachungstätigkeiten dann nicht veröffentlichungspflichtig sind, wenn diese entweder aus konkretem Anlass oder in Bezug auf einen individuellen Überwachungsadressaten, insbesondere also eine bestimmte emittierende Anlage eines Betreibers stattfinden. Entscheidend dürfte dabei der Zweck der Erhebung sein, so dass Daten aus einer allgemeinen Beobachtung der Umwelt selbst dann der Veröffentlichungspflicht unterliegen, wenn sie im Nahumfeld eines großen emittierenden Betriebs erhoben werden und daher unter Umständen Rückschlüsse auf dessen Emissionen zulassen (etwa routinemäßige Gewässerqualitätsprüfung im Einleitungsbereich einer Industrieanlage). Zumindest als **Faustformel** lässt sich daher sagen, dass Daten über Immissionen von § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG erfasst sind, Daten über Emissionen hingegen nicht.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Vorschrift damit nur allgemein, ohne konkreten Einzelfallbezug gewonnene Daten erfasst oder ob daneben auch solche Ergebnisse zu veröffentlichen sind, die zwar in einem konkreten Einzelfall gewonnen worden sind, nicht aber im Rahmen einer behördlichen Überwachungstätigkeit. Dies ist sicher für solche Daten zu verneinen, die aus anderer Quelle als von der öffentlichen Hand bzw. den unter § 2 Abs. 3 2. Hs. HmbTG fallenden Unternehmen (der Begriff der Behörde in § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG dürfte mangels irgendwelcher Anhaltspunkte für eine uneinheitliche Begrifflichkeit innerhalb des HmbTG dem des § 2 Abs. 3 HmbTG entsprechen) stammen – etwa aus einem Privatgutachten, auf das sich die Eingabe eines Bürgers stützt. Denn nach dem insoweit klaren Normwortlaut müssen die Erhebungen von der „Behörde“ durchgeführt worden sein. Ebenfalls nicht von der Veröf-

fentlichungspflicht umfasst sein dürften darüber hinaus aber auch behördliche Einzelfallerkenntnisse, die nicht aus einer Überwachungstätigkeit im engeren Sinn resultieren (vgl. das obige Beispiel der polizeilichen Unfallaufnahme). Die oben gegebene Begründung, warum die Überwachungstätigkeit im Einzelfall aus dem Informationsregister ausgeklammert worden ist, gilt nicht minder für die außerhalb der umweltrechtlichen Überwachung anfallenden Einzelfallerkenntnisse. Im Übrigen werden sie typischerweise in höherem Maß als die allgemeine Umweltbeobachtung Probleme gegenläufiger Rechtspositionen betroffener Rechtsträger (im Beispiel: Halter des verunfallten Fahrzeugs) aufwerfen, was ebenfalls dagegen spricht, dass sie von der Veröffentlichungs- und nicht nur der Auskunftspflicht erfasst sein sollten. Es ist daher kein Grund erkennbar, den Begriff der Überwachung hier ausschließlich in einem engen, umweltrechtlichen Sinn zu verstehen und andere Einzelfallerkenntnisse als die aus der so verstandenen (Anlagen-)Überwachungstätigkeit gewonnenen Daten für veröffentlichungspflichtig zu halten. Für die Ausklammerung sämtlicher Einzelfallerhebungen spricht im Übrigen auch der Wortlaut der Norm. Dass das Prädikat des Nebensatzes in der Zeitform des Präsens gehalten ist, deutet darauf hin, dass keine singulären vergangenen Ereignisse, sondern auf regelmäßiger Beobachtung beruhende, also wiederholt anfallende Daten gemeint sind. Demnach dürfte die Norm dahingehend auszulegen sein, dass Erhebungen im Einzelfall überhaupt nicht unter die Veröffentlichungs-, sondern allenfalls unter die Auskunftspflicht fallen.

Was die Tätigkeitsvarianten („Messungen,...“) angeht, ist ein rechtlicher Klärungsbedarf derzeit ebenso wenig ersichtlich wie in Bezug auf die als deren Gegenstände genannten Begriffe („schädliche Umwelteinwirkungen“, „Umweltgefährdungen“, „Zustand der Umwelt“). Insbesondere erscheint eine Abgrenzung der einzelnen Begriffe voneinander entbehrlich, weil sich an die Subsumtion unter den einen oder den anderen keine unterschiedlichen Rechtsfolgen knüpfen. Hinzuweisen ist diesbezüglich nur darauf, dass der Begriff der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ in § 3 BImSchG legaldefiniert ist („Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen“). Der Begriff der „Umweltgefährdungen“ findet sich außer in § 3 HmbTG und § 17 IFG-Berlin auch in § 7 Abs. 2 TierschG; er dürfte aus sich heraus verständlich sein. Die Formulierung „Zustand der Umwelt“ schließlich geht offenbar auf die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 zurück und findet sich wortgleich auch in § 11 UIG (Bund) und § 11 Abs. 1 IZG-SH. Erfasst sind mithin Erhebungen sowohl zu Immissionen (etwa: Messergebnisse hinsichtlich Feinstaubbelastung durch Straßenverkehr) als auch zu ihren Auswirkungen auf die Umwelt (etwa: Zustand des Waldes). Im Einzelnen kann auf Literatur und Rechtsprechung zu den genannten umweltrechtlichen Vorschriften zurückgegriffen werden.

3. Ergebnis

Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG ist also dahingehend auszulegen, dass nur solche Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen etc. im Informationsregister zu veröffentlichen sind, die bei der allgemeinen Beobachtung (i.w.S.) der Umwelt als solcher gewonnen worden sind (z.B. Messergebnisse von Smogmessstationen, routinemäßige Erhebung der Gewässerqualität), nicht aber diejenigen Umweltbefunde, die im Einzelfall, also mit Bezug auf einen konkreten Anlass oder die Überwachung einer konkreten emittierenden Anlage erhoben worden sind.

4. Ergänzender Hinweis

Klarstellend ist im Anschluss an die Ausführungen zu § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG darauf hinzuweisen, dass gem. § 10 Abs. 8 HmbTG das Informationsregister auch solche Informationen enthält, bei denen aufgrund anderer Rechtsvorschriften eine Veröffentlichungspflicht für die FHH besteht. Hierzu gehören gem. § 1 Abs. 2 HmbUIG i.V.m. § 10 Abs. 2 UIG (Bund) auch die dort genannten, bereits bisher zu veröffentlichenden Umweltdaten, insbesondere „Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken“ (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 4 UIG). Darunter dürften auch Ergebnisse der umweltrechtlichen Überwachungstätigkeit im Einzelfall fallen (vgl. Landmann/Rohmer-Reidt/Schiller, UIG, 66. EL 2012, § 10 UIG Rn. 16). Dies verringert die praktische Bedeutung der soeben erörterten Rechtsfrage, ob auch § 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG derartige Daten erfasst, hebt sie aber nicht vollständig auf. Selbst wenn man trotz der etwas undeutlich gefassten Gesetzesbegründung („enthalten darf“) § 10 Abs. 8 HmbTG als Pflicht versteht, die genannten Daten in das Informationsregister einzustellen, würde sie sich immerhin dadurch von der Veröffentlichungspflicht bezüglich der in § 3 Abs. 1 HmbTG genannten Gegenstände unterscheiden, dass nur in Bezug auf diese ein subjektives Recht und damit eine Klagebefugnis des einzelnen Bürgers bestünde (vgl. § 1 Abs. 2 HmbTG).

Weitere Ausführungen zu dem Umfang der gem. § 10 Abs. 8 HmbTG zu veröffentlichenden Umweltdaten erübrigen sich an dieser Stelle, weil es sich um keine spezifischen Anforderungen des HmbTG handelt und hinsichtlich des UIG bereits eine sichere Anwendungspraxis bestehen dürfte.

