

UMWELTINFORMATIONENSRECHT UND DATENSCHUTZ – ZWEI SEITEN DERSELBEN MEDAILLE ?



Dr. Alexander Dix, LL.M.

Die Praxis und aktuelle rechtliche Fragen des
Umweltinformationsrechts

Unabhängiges Institut für Umweltfragen

22. Februar 2018

INFORMATIONSFREIHEIT UND DATENSCHUTZ I

- Umweltinformationsrecht = spezielles Informationsfreiheitsrecht
- Zwei entgegengesetzte Auffassungen zum Verhältnis von Informationsfreiheit und Datenschutz
 - **Diametraler, unauflösbarer Gegensatz**
 - **Zwei Seiten derselben Medaille**

Richtig: Informationsfreiheit und Datenschutz schützen nicht allein individuelle Interessen, sondern sind Voraussetzungen für eine selbstbestimmte Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern in einem demokratischen Gemeinwesen.

Querverbindungen zwischen Transparenz und Datenschutz, z.B. das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 EU-Grundrechte-Charta), das das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten einschließt (zugleich zentrales Datenschutzrecht)

Richtig aber auch: Sobald personenbezogene Daten Dritter offengelegt werden sollen, stellt sich die Frage des Datenschutzes (insofern Spannungsverhältnis)



MENSCHENRECHTLICHE BASIS

- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat schon früh das Recht auf Zugang zu bestimmten Umweltinformationen auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Wohnung (Art. 8 Abs. 1 EMRK) gestützt.
„Natürlich kann eine schwere Umweltverschmutzung das Wohlbefinden Einzelner beeinträchtigen und sie dadurch daran hindern, ihre **Wohnung** zu genießen, so dass ihr **Privat- und Familienleben** negativ beeinflusst wird...“ (Lopéz Ostra ./ . Spanien (1994))
- Der Staat ist aufgrund Art. 8 EMRK dazu verpflichtet, private Betreiber zur Offenlegung bestimmter Informationen über Umweltgefahren zu veranlassen (Menschenrechtsverstoß durch Unterlassen) (Guerra ./ . Italien (1998))
Nur zwei Richter sahen in Guerra das **Recht auf Leben** (Art. 2 EMRK) und die Informationsfreiheit (Art. 10 EMRK) als verletzt an.
- Mittlerweile leitet der EGMR auch aus dem Menschenrecht auf Leben Informationspflichten ab (Öneryildiz ./ . Türkei (2004), Beyadeva ./ . Russland (2008)).



INFORMATIONSFREIHEIT UND DATENSCHUTZ II

- EuGH: weder der Datenschutz noch die Informationsfreiheit haben generell Vorrang (C - 92, 93/09, Rn. 48 ff., 85 - Schecke)
- Vielmehr ist stets im Einzelfall abzuwägen zwischen den beiden Grundrechten
- Das gilt in gleicher Weise für das Verhältnis zwischen den Rechten auf Zugang zu Umweltinformationen und auf Datenschutz
- Diese Abwägung kann auch durch den Gesetzgeber in generalisierter Form vorgenommen werden

UMWELTINFORMATIONEN- RICHTLINIE 2003/4/EG I

Entsprechend der Aarhus-Konvention: Mitgliedstaaten können die Ablehnung des Zugangs zu Umweltinformationen erlauben, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten einer natürlichen Person, sofern diese der Veröffentlichung nicht zugestimmt hat und die Vertraulichkeit innerstaatlich oder gemeinschaftsrechtlich vorgesehen ist (Art. 4 Abs. 2 S. 1 lit. f).

Tatsächlich sind die EU-Mitgliedstaaten **verpflichtet**, das Grundrecht auf Datenschutz bei der Umsetzung zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 2 S. 5, vgl. auch EuGH C-329/13 – Stefan)



UMWELTINFORMATIONEN- RICHTLINIE 2003/4/EG II

- Ausnahme **eng** auszulegen
- Abwägung mit öffentlichem Interesse **im Einzelfall** (public interest-Test)
- Über die Aarhus-Konvention hinausgehend: Berufung auf den Datenschutz **generell** ausgeschlossen, soweit Zugang zu Informationen über Emissionen verlangt wird (Unionsgesetzgeber hält dieses öffentliche Interesse stets für vorrangig)
- Parallele Regelung in der INSPIRE-Richtlinie 2007/2/EG für Geodaten (= Umweltinformationen)



UMWELTINFORMATIONSGESETZ

- Umsetzung der Aarhus-Konvention und der UIRL 2009 in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und S. 2)
- Unter Ausschöpfung des Regelungsspielraums der UIRL hat der Bundesgesetzgeber zwei **zusätzliche Voraussetzungen** (Schrankenschranken) eingeführt:

materiellrechtlich: „Soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart **und** dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt werden, ist der Antrag abzulehnen...“

verfahrensrechtlich: Anhörung des Betroffenen (§ 9 Abs. 1 S. 3). Anhörungspflicht ist zwingend, kein Raum für „paternalistische Attitüde der Verwaltung“ (F. Schoch)

PERSONENBEZOGENE DATEN

- Keine Legaldefinition im UIG
- Bezug zum Datenschutzrecht naheliegend: „alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare *natürliche* Person beziehen“ (Art. 4 Nr. 1 DSGVO)
- Kein Personenbezug von Daten über *juristische* Personen (aA OVG Niedersachsen, Beschl. v. 15.6.2009, OVG NRW, Beschl. v. 30.10.2014 – Umweltinspektionsbericht); wohl aber können Betriebs- u. Geschäftsgeheimnisse, das Steuer- oder das Statistikgeheimnis nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG berührt sein.
- Rechtstatsächlich spielt Datenschutz seltener eine Rolle als andere Ausnahmen des § 9 Abs. 1 UIG

KEIN „ALLES ODER NICHTS“

- Häufig besteht beim Zugang zu Umweltinformationen kein Interesse an personenbezogenen Daten
- Umweltinformationen müssen anonymisiert (nach **Aussonderung** der personenbezogenen Daten) herausgegeben werden, „soweit es möglich ist.“ (§ 5 Abs. 3 UIG)
- Angesichts der Verpflichtung der informationspflichtigen Stellen, den Zugang zu erleichtern und Umweltinformationen zunehmend elektronisch zur Verfügung zu stellen (§ 7 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 UIG), wird der Einwand der Unmöglichkeit selten verfangen. Allerdings ist § 7 UIG nicht sanktionsbewehrt und die **Digitalisierung der Verwaltung** (auf die es kein subjektives Recht gibt) unterschiedlich weit fortgeschritten.
- Vor allem aber ist die Verweigerung des Zugangs mit dem pauschalen Verweis auf den Datenschutz in aller Regel unzulässig (vgl. z.B. VG Berlin Urt. v. 16.1.2014).

ERHEBLICHE BEEINTRÄCHTIGUNG

- Die Offenbarung personenbezogener Umweltinformationen ist nach UIG Bund – soweit sie überhaupt angestrebt wird - nur dann abzulehnen, wenn dadurch **Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt** werden.
- Die Offenbarung von Namen, Beruf, Dienststellung von Amtsträgern, Angestellten im öffentlichen Dienst, Gutachtern oder Sachverständigen beeinträchtigt deren Interessen in der Regel nicht erheblich, es sei denn der oder die Betroffene ist der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt (Hess. VGH, Beschl. v. 31.10.2013). Vgl. auch § 6 Abs. 2 BlnIFG
- Eine erhebliche Beeinträchtigung kann vorliegen, wenn Umweltinformationen offenbart werden sollen, die personenbezogene Gesundheitsdaten (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG !) oder Sozialdaten enthalten. VGH Baden-Württemberg hat eine erhebliche Beeinträchtigung auch gesehen, weil der Betroffene einen Lösungsanspruch hatte. (Beschl. v. 16.10.2014 – Mappus)



WERTUNGSWIDERSPRUCH

- Eine zusätzliche erhebliche Beeinträchtigung verlangt der Gesetzgeber nur beim Schutz personenbezogener Daten, nicht bei der Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Statistik- oder Steuerdaten.
- Dieser Wertungswiderspruch ist nicht vom Unionsrecht vorgegeben, (Art. 4 Abs. 2 lit.d u. f). Die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber können den Datenschutz und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gleich behandeln, indem sie entweder bei beiden zusätzliche Erfordernisse (wie ein berechtigtes Interesse) einführen (und damit den Zugang zu Umweltinformationen erleichtern) oder einheitlich darauf verzichten.



LANDESRECHT

- Alle Länder haben für ihre informationspflichtigen Behörden Landesumweltinformationsgesetze erlassen, von denen die Mehrzahl (9) auf Bundesrecht verweist.
- Die Länder Bayern, Hessen, Saarland und Thüringen verzichten bei der Ausnahmenvorschrift zum Datenschutz auf das zusätzliche Erfordernis einer *erheblichen* Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen. Bayern und Thüringen verlangen darüber hinaus *schutzwürdige Interessen*, Hessen *rechtlich* schutzwürdige Interessen.
- Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein verzichten demgegenüber auf jede (zusätzliche) Beeinträchtigung der Interessen Betroffener (**Vermeidung des Wertungswiderspruchs** mit Betriebs – und Geschäftsgeheimnissen).
- Teilweise wird dem Zugang zu Umweltinformationen ein höherer, teilweise ein niedriger Stellenwert gegenüber dem Datenschutz eingeräumt als auf Bundesebene (**Flickenteppich**).
- In allen Ländern ist allerdings wie im Bund und entsprechend dem Unionsrecht eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse im Einzelfall vorgeschrieben.



PROAKTIVE VERÖFFENTLICHUNG

- Auf die zunehmend wichtiger werdende proaktive Veröffentlichung von Umweltinformationen finden die Bestimmungen zur Berücksichtigung des Datenschutzes entsprechende Anwendung (Art. 7 Abs. 5 UIRL, § 10 Abs. 6 UIG)
- Personenbezug nur vorstellbar bei einem Teil des Katalogs von zumindest zu veröffentlichenden Informationen: Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten mit (möglichen) Auswirkungen auf die Umwelt, Zulassungsentscheidungen und Umweltvereinbarungen, Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach Umweltverträglichkeitsprüfungen
- Sinnvoll: **Stufenweises Vorgehen**, zunächst anonymisierte Veröffentlichung, Prüfung der Offenbarung personenbezogener Daten erst auf Antrag und mit Anhörung der Betroffenen.



ZWINGENDE PUBLIKATIONSPFLICHTEN

In jedem Fall nachrangig ist der Datenschutz bei expliziten Publikationspflichten der Betreiber von Anlagen, in denen sich gefährliche Stoffe befinden.

(externe Notfallpläne nach Art. 12, Betreiberangaben nach 14 der Richtlinie 2012/18/EU – Störfall-, Seveso III-Richtlinie)



DATENSCHUTZ-GRUNDVERORDNUNG

- Art. 86 DS-GVO erlaubt Offenlegung personenbezogener Daten in amtlichen Dokumenten, die sich zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe im Besitz einer Behörde oder öffentlichen oder privaten Einrichtung befinden, soweit Unionsrecht oder das Recht eines Mitgliedstaates dies vorsieht, um den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten mit dem Datenschutz nach DSGVO in Einklang zu bringen.
- Die UIRL und das Umsetzungsrecht der Mitgliedstaaten enthalten entsprechende Regelungen. Art. 86 erfordert keine Anpassung der vorhandenen Vorschriften (auf Unionsebene u. in Deutschland).
- Teilweise wird Art. 86 auch eine lediglich **deklaratorische Funktion** zugeschrieben, denn Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 2 u. 3 DSGVO gibt den Mitgliedstaaten bereits die Möglichkeit besonderer Regelungen zur Verarbeitung von Daten für Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen.





VIELEN DANK !

Ich freue mich auf Ihre Fragen

dix@eaid-berlin.de

23/02/2018



16

Europäische Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz
Académie européenne pour la liberté d'information et la protection des données
European Academy for Freedom of Information and Data Protection

EAID