

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der
Neuen Juristischen
Wochenschrift

herausgegeben von
Prof. Dr. Martin Burgi
Prof. Dr. Christian Calliess
Dr. Josef Christ
Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dr. Frank Fellenberg
Prof. Dr. Andreas Heusch
Prof. Dr. Andrea Kießling
Prof. Dr. Thomas Mayen
Prof. Dr. Hubert Meyer
Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Prof. Dr. Sabine Schlacke
Dr. Heribert Schmitz
Prof. Dr. Friedrich Schoch
Dr. Thomas Schröer
Prof. Dr. Rudolf Streinz

www.nvwz.de



C.H. BECK

18/2023

15. September 2023
42. Jahrgang S. 1361–1448

Aus dem Inhalt

- Ch. Calliess/F. Schumacher*
Klimaanpassung und Datenschutz: Veröffentlichung
von Starkregengefahren am Beispiel Berlins 1361
- P. Irmischer/H. Bückler*
Der (erzwungene) Abbruch der Geschäftsbeziehung
nach dem LkSG 1368
- R. Fiedler*
Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung –
Eine Herausforderung für die Praxis 1374
- M. Schröder*
Zulässige und unzulässige Abschaltanlagen 1378
- A. Epiney*
Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2022:
Europäisches Verfassungsrecht 1379
- L. Mehlhorn*
Transparenz und Targeting – Die Pläne der EU
zur Regulierung politischer Werbung 1388
- D. Enzensperger*
Zur neuen Privilegierung von Agri-Photovoltaik-
anlagen im Außenbereich 1394
- EuGH*
Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft wegen
strafrechtlicher Verurteilungen 1401
- BVerwG*
Kommunale Verpackungssteuer von Tübingen
überwiegend rechtmäßig (Anm. R. Stendel) 1406
- BVerwG*
40-tägige Versammlung zum Schutz des ungeborenen
Lebens vor einer Schwangerschaftskonflikt-Beratungs-
stelle (Anm. N. von Schwanenflug) 1427



Professor Dr. Christian Calliess und stud. Mitarbeiter Felix Schumacher*

Klimaanpassung und Datenschutz: Veröffentlichung von Starkregengefahren und Hinweiskarten am Beispiel Berlins

Die Auswirkungen des Klimawandels in Gestalt von Hochwasser oder Starkregen erfordern neben dem Klimaschutz durch Dekarbonisierung eine hinreichende und umfassende Risikoaufklärung Privater weit vor dem Katastrophenfall. Von dieser umweltinformationsrechtlich gebotenen Transparenzpflicht der Verwaltung in Verbindung mit grundrechtlichen Schutzpflichten bilden Geheimhaltungsinteressen eine begründungsbedürftige Ausnahme. Dem Grundsatz vorsorgender Transparenz kommt dadurch eine tragende Rolle bei der rechtlichen Bewältigung des Klimawandels zu.

I. Einführung

Die Bewältigung des Klimawandels ist eine der großen politischen Herausforderungen unserer Zeit. Dies unterstreicht in rechtlicher Hinsicht der Klimabeschluss des BVerfG, der dem Staatsziel Umweltschutz des Art. 20a GG im Kontext einer intertemporalen Freiheitssicherung eine wichtige Steuerungsfunktion zuweist.¹ Die bisherigen Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels konzentrieren sich in erster Linie auf Strategien zur Reduktion der Treibhausgasemissionen („Mitigation“), zunehmend aber auch auf die Bewältigung der Auswirkungen der Erderwärmung durch Anpassung an den Klimawandel („Adaptation“).² Dementsprechend spielen in Ergänzung zu Maßnahmen der Dekarbonisierung – was nicht zuletzt das BVerfG betont – zunehmend auch Maßnahmen der Klimaanpassung eine Rolle.³ Diese umfassen im Rahmen der deutschen Anpassungsstrategie gegen den Klimawandel jene Instrumente, die die Auswirkungen des Klimawandels auffangen und schwere Folgen vermeiden helfen sollen, vor allem in den Bereichen der Stadt- und Landschaftsplanung und des Hochwasserschutzes.⁴

Insbesondere Extremregenereignisse zählen zu den frühesten, sichtbarsten und spürbarsten Folgen der fortschreitenden Klimakrise auch in Deutschland. Räumlich und zeitlich konzentrierte Regenereignisse wie das Hochwasser in West-

deutschland im Juli 2021 oder sogenannte *flash floods* wie 2016 im baden-württembergischen Braunsbach bringen hohe und schwer vorhersehbare Gefahren für Menschen, die belebte und unbelebte Umwelt und erhebliche Schäden von Sachwerten mit sich. Nicht zuletzt deshalb erkennt das am 15.3.2023 von der Bundesregierung beschlossene Nationale Aktionsprogramm Wasser an, dass „Überflutungsrisiken durch häufiger auftretende Starkregenereignisse intensiver betrachtet und in Planungen berücksichtigt werden (müssen)“ und fordert eine bundeseinheitliche „Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung von Gefahren- und Risikokarten zum Schutz vor lokalen Überflutungen nach Starkregenereignissen“ im Wasserrecht.⁵

Starkregengefahrenkarten bzw. Starkregenhinweiskarten sind also ein unerlässliches Instrument, um Gefahren durch Starkregenereignisse für Menschen, die belebte und unbelebte Umwelt sowie Vermögenswerte zu bewerten, ihnen gegen-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbes. Umweltrecht und Europarecht an der Freien Universität Berlin; der Autor Schumacher Stud. Mitarbeiter ebenda. Der Beitrag ist im Rahmen der Einstein Research Unit Climate and Water under Change: Emerging challenges and strategies for coordinated action in the model region Berlin-Brandenburg (CliWaC) als Teil der Berliner Exzellenzinitiative Berlin University Alliance entstanden.

1 BVerfGE 157, 30 Rn. 197 ff. = NVwZ 2021, 951; erläutern Britz NVwZ 2022, 825; Schlacke NVwZ 2021, 912; Faßbender NJW 2021, 2085; Fellenberg NVwZ 2022, 913; krit. Breuer NVwZ 2022, 1233; einordnend Calliess JuS 2023, 1 jew. mwN zum Meinungsstand.

2 In der „Klimarahmenkonvention“ der Vereinten Nationen wurde 1992 die Reduzierung anthropogener Treibhausgas-Emissionen festgelegt. Auf der Klimarahmenkonferenz 2010 in Cancún wurde von den Vertragsstaaten erstmals bestätigt, „dass die Anpassung mit dem gleichen Stellenwert wie die Emissionsreduktion behandelt werden muss“ und diese schufen das „Cancún Adaptation Framework“; vertiefend dazu Markus/Schaller/Gawel/Korte NuR 2021, 90.

3 BVerfGE 157, 30 Rn. 144 ff. = NVwZ 2021, 951; Hilbert ZUR 2023, 259; Saurer NuR 2022, 513.

4 BVerfGE 157, 30 Rn. 164 = NVwZ 2021, 951 mwN.

5 Nationale Wasserstrategie der Bundesregierung v. 15.3.2023, S. 102 f. (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnen-gewaesser/nationale_wasserstrategie_2023_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 2.6.2023).

über Vorsorge zu treffen und Risiken zu mindern. Dennoch trifft die Veröffentlichung der Karten in Deutschland bisher auf Hemmnisse tatsächlicher, aber auch rechtlicher Art, die vor allem auf stets neu vernehmbaren „datenschutzrechtlichen Bedenken“ der zuständigen Behörden beruhen. Beispielhaft steht dafür das Land Berlin, wo Einwände der Datenschutzbeauftragten trotz zunehmender Extremereignisse bisher eine Veröffentlichung der vorliegenden Starkregengefahren und Risikokarten verhindern. Dies schränkt jedoch die umweltinformationsrechtliche Transparenzpflicht der Verwaltung erheblich ein.

II. Tatsächliche Lage im Land Berlin

Für das Land Berlin sind zur Bewertung urbaner Starkregensrisiken im Projekt SENSARE zwischen 2018 und 2021 eine Starkregengefahrenkarte und eine Starkregenhinweiskarte erstellt worden.⁶ Diese berücksichtigen insbesondere die durch den hohen Versiegelungsgrad der Oberfläche und das relativ flache Gelände bedingte Koppelung des Charakters der Überschwemmungen in Berlin an die Abwasserkanäle. Beide Karten werden von der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr, Mobilität, Verbraucher und Klimaschutz (SenUMVK) verwaltet. Eigentümer oder Besitzer starkregengefährdeter Grundstücke können, nach der gegenwärtigen Praxis der Senatsverwaltung, die Einsicht in den auf das jeweils betroffene Gebäude individualisierten Kartenausschnitt verlangen. Eine aktive und systematische Unterrichtung der Öffentlichkeit, zu der § 10 I und V UIG die öffentliche Verwaltung verpflichtet, oder eine Herausgabe der Karten unabhängig von der Darlegung eines rechtlichen Interesses nach § 3 I UIG, erfolgen in Bezug auf die Starkregenkarten in Berlin jedoch bisher nicht.

Diese Ausgangslage ist auf eine der SenUMVK mit Schreiben vom 18.8.2021 mitgeteilte Einschätzung der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zurückzuführen.⁷ Demzufolge bestehe für die Veröffentlichung von Starkregengefahrenkarten und Starkregenhinweiskarten im Berlin keine geeignete Rechtsgrundlage. Zwar müsse die Senatsverwaltung nach § 10 I UIG die Öffentlichkeit aktiv und systematisch über die Umwelt informieren sowie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung seien und über die sie verfüge, verbreiten. Allerdings sei zu berücksichtigen, dass die gebäudeindividualisierte Darstellung in den Starkregenkarten für Berlin personenbezogene Daten enthalte. Nicht maßgeblich sei, ob zur Personenbeziehbarkeit der Daten weitere Schritte wie die Einsichtnahme in Grundbücher oder die Inaugenscheinnahme der Klingelschilder erforderlich wären. Daher sei eine Veröffentlichung der Karten nach Art. 6 I 1 Buchst. c DS-GVO nur möglich, wenn diese zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich sei. Ein milderer Mittel, das gleich geeignet sei, um die betroffenen Personen zu Überflutungsgefahren durch Starkregen zu informieren, sei aber die zugangsbeschränkte Veröffentlichung nur gegenüber Personen und verantwortlichen Stellen mit einem berechtigten Interesse. Die allgemeine Veröffentlichung der Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten sei daher nicht erforderlich.

Ebenso sei § 10 V UIG keine geeignete Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung. Dieser rechtfertige die Verbreitung von Informationen nur bei einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt. Wenn die Starkregenkarten auf den Webseiten der Senatsverwaltung dauerhaft abrufbar sein sollen, handele es sich allerdings nicht um eine Information in einer unmittelbaren Bedrohungssituation, sondern um eine grundsätzlich und dauerhaft ver-

fügbare Information darüber, wie stark einzelne Grundstücke im Starkregenfall überflutet werden. Daher sei bereits der Tatbestand des § 10 V UIG nicht erfüllt.

III. Rechtliche Bewertung

Für die rechtliche Bewertung einer allgemeinen Veröffentlichung der Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten im Land Berlin sind zunächst die behördliche Informationspflicht nach §§ 3 I, 10 I, V UIG sowie deren Umfang und Gegenstand zu erörtern (1.). Ausnahmsweise kann diese Informationspflicht unter Berufung auf den Schutz personenbezogener Daten eingeschränkt werden (2.). Entscheidend ist für die rechtliche Bewertung im Ergebnis die Gewichtung des Informationsinteresses der Öffentlichkeit gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse der jeweils betroffenen Grundstückseigentümer (3.).

1. Anwendungsbereich des UIG

Nach den Veröffentlichungsvorschriften der §§ 3 I, 10 I, 10 V UIG findet das UIG Anwendung auf Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des UIG verfügt. Der Anwendungsbereich des UIG wird dadurch gegenüber allgemeineren Informationsansprüchen nach § 1 I IFG oder § 29 VwVfG, ebenso wie gegenüber spezielleren umweltrechtlichen Informationsansprüchen nach dem UmweltHG oder dem BBergG (die indes die Anwendung des UIG nicht verdrängen), abgegrenzt.⁸

Nach § 1 II UIG gelten sämtliche Informationsansprüche unmittelbar nur für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Allerdings enthalten die Umweltinformationsgesetze der Länder überwiegend inhaltsgleiche Anspruchsgrundlagen⁹ oder verweisen auf die Vorschriften des UIG.¹⁰ Auf die Berliner Landesbehörden findet das UIG nach § 18a I IFG Bln entsprechende Anwendung.

Sachlich sind sämtliche Anspruchsgrundlagen des UIG auf Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, beschränkt. Nach § 2 III Nr. 1 UIG sind Umweltinformationen unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über „den Zustand von Umweltbestandteilen (...) sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen“. Nach § 2 III Nr. 6 UIG werden außerdem Daten über „den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile iSd Nr. 1 (...) betroffen sind oder sein können“, erfasst. Die den Behörden vorliegenden Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten bilden jeweils das räumliche Konzentrations- und Abflussverhalten von Starkregen in Bezug auf konkret gefährdete Grundstücke ab. Damit geben sie sowohl Auskunft über atmosphärische Umweltbestandteile, als auch auf deren zu erwartende Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und Sicherheit. Daher werden die Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten als Umweltinformationen – was von der Ber-

6 Projektabschlussbericht SENSARE, https://sensare.infralab.berlin/wp-content/uploads/2022/04/Abschlussbericht_SENSARE.pdf (zuletzt abgerufen am 2.6.2023), S. 45 ff.

7 Die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten v. 18.8.2021 ist abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/anfrage/kartografische-darstellung-der-starkregengefahren-fur-das-land-berlin-in-bezug-auf-klimawandel/> (zuletzt abgerufen am 2.6.2023).

8 Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller, 100. EL 2023, UIG § 3 Rn. 29–32.

9 Vgl. Art. 3 I, 10 I, 10 V BayUIG, §§ 3 I, 10 I, 10 V ThürUIG.

10 Vgl. § 1 BbgUIG, § 1 II HmbUIG.

liner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Ergebnis auch nicht bestritten wird – vom Anwendungsbereich des UIG erfasst.

2. Anspruchsgrundlagen

Das UIG enthält in seinem Anwendungsbereich mehrere Anspruchsgrundlagen für die Veröffentlichung von Umweltinformationen. Zu unterscheiden sind der antragsgebundene Informationszugang nach § 3 I UIG (a), die antragsunabhängige behördliche Informationspflicht nach § 10 I UIG (b) und die besondere Unterrichtungspflicht im Katastrophenfall nach § 10 V UIG (c).

a) Antragsgebundener Informationszugang (§ 3 I UIG)

Kern des UIG ist der allgemeine Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 I UIG. Auf Antrag (§ 4 I UIG) kann jede Person von einer informationspflichtigen Stelle den Zugang zu Umweltinformationen verlangen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Die Vorschrift enthält damit einen „voraussetzungslosen Popularanspruch“, der das Umweltbewusstsein schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltverfahren ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz verbessern soll.¹¹

Nachteil des antragsgebundenen Informationszugangs ist, dass ein passiver, antragsgebundener Informationszugang lediglich die Rechte eines engen, interessierten Kreises der Antragsteller innerhalb der Bevölkerung wahren kann.¹² Hinzu kommt die Erkenntnis, dass behördliche Antworten im Rahmen eines punktuellen Informationszugangs nicht selten aufwendig und qualitativ unzulänglich sind.¹³ Daher geht die neuere Entwicklungstendenz hin zur Abkehr von einer weitgehenden Geheimhaltungspraxis hin zu einer auch grundrechtlich radizierten (vgl. Art. 42 GRCh), umfassenden Transparenzpflicht der Verwaltung.¹⁴

b) Allgemeine Unterrichtungspflicht (§ 10 I UIG)

Die Öffnung des passiven Informationszugangs wird im Umweltinformationsrecht durch die Vorschrift des § 10 I UIG erreicht.¹⁵ Diese verpflichtet informationspflichtige Stellen, die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt zu unterrichten und Umweltinformationen zu verbreiten, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind, und über die sie verfügen. Die veröffentlichende Behörde verfügt dabei über einen weiten Ermessensspielraum.¹⁶

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass § 10 I UIG nicht nur Art. 7 I der UIRL, sondern insbesondere Art. 5 der Aarhus-Konvention umsetzt.¹⁷ Art. 5 III 1 der Aarhus-Konvention fordert unter anderem, dass Informationen über die Umwelt zunehmend in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit über die öffentlichen Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind, zur Verfügung stehen. Als völkerrechtlicher Vertrag ist die Aarhus-Konvention auch für die Europäische Union und die Mitgliedsstaaten als Vertragsparteien nach Art. 216 II AEUV bindend, steht im Rang über dem sekundären Unionsrecht und ist daher auch für dessen Auslegung maßstäblich.¹⁸ Die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) beschreibt den Inhalt der Verpflichtung nach Art. 5 II, III der Aarhus-Konvention folgendermaßen:

„Experience has shown that simply having a law or regulation giving the public access to information does not guarantee access in practice.

Article 5, paragraph 2, requires Parties to make sure that when public authorities make environmental information available, they do so openly and ensure that the information is genuinely accessible.“¹⁹

Art. 7 I der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG (UIRL) setzt diese Maßgaben in das Unionsrecht um und übersetzt diese außerdem in das Regelungskonzept einer aktiven und systematischen Verbreitung von Umweltinformationen. Auch demnach ist für die Mitgliedsstaaten eine zunehmende Verbreitung von Umweltinformationen in elektronischen Datenbanken, die der Öffentlichkeit leicht zugänglich sind, verpflichtend.

Diesen Vorgaben genügt es also gerade nicht, wenn Umweltinformationen wie die Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten der Berliner Senatsverwaltung lediglich bei einem konkreten Antrag und im Einzelfall nachzuweisenden berechtigten Interesse zugänglich gemacht werden. § 10 I UIG ist ein Ergebnis der Erkenntnis, dass ein passiver, antragsgebundener Informationszugang nicht wirksam genug die Interessen der Bevölkerung wahren kann.²⁰ Werden Umweltinformationen nur antragsgebunden veröffentlicht, so stellt dies einen passiven, punktuellen Informationszugang entgegen dem von § 10 I UIG geforderten aktiven, systematischen Informationszugang dar.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass § 10 I UIG als nationales Gesetz als Einschränkung der Vorgaben der DS-GVO zu messen ist. Denn wie erwähnt, setzt § 10 I UIG unter anderem die Vorgaben von Art. 5 II, III der Aarhus-Konvention um, an die die EU als Vertragspartei gebunden ist. Da Rechtsakte der EU im Einklang mit den von der EU geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen ausulegen sind,²¹ darf § 10 I UIG nicht an der DS-GVO gemessen werden sondern muss vielmehr umgekehrt die DS-GVO als Einschränkung des effektiven Zugangs zu Umweltinformationen nach der Aarhus-Konvention verstanden werden.²²

c) Besondere Informationspflicht im Katastrophenfall (§ 10 V UIG)

Darüber hinaus haben informationspflichtige Stellen nach § 10 V UIG im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden in Folge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten. Allerdings muss ein akuter Schadenseintritt

11 Guckelberger NuR 2018, 378 (381); Schlacke UmweltR, 2021, 132.

12 Werres DVBl 2005, 611 (614); Kümper/Wittmann NuR 2011, 840 (841).

13 Zschieche/Sperfeld ZUR 2011, 71 (76–78).

14 Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 24–28, 77–93; Wegener, Der geheime Staat, 2006, S. 3 (22 f.); ders. NVwZ 2015, 609.

15 Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller UIG § 10 Rn. 1.

16 Kümper/Wittmann NuR 2011, 840 (842).

17 Götze/Engel/Engel, 2017, UIG § 10 Rn. 1.

18 Calliess/Ruffert/Schmalenbach, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 216 Rn. 50.

19 UNECE, The Aarhus Convention – An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 100.

20 Relativierend Wegener NVwZ 2015, 609 (614); dem Anliegen des Datenschutzes könne regelmäßig durch „Maßnahmen wie einer selektiven Informationsübermittlung“ entsprochen werden.

21 EuGH C-366/10, ECLI:EU:C:2011:864 Rn. 50 = NVwZ 2012, 226 – Air Transport Association of America ua.

22 Ähnl. BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 15, wonach die differenzierten Vorgaben der bereichsspezifischen Regelungen des Umweltinformationsrechts nicht „unter Hinweis auf allgemeine datenschutzrechtliche Erwägungen überspielt werden dürfen“.

mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein.²³

Bei näherem Hinsehen widerspricht eine solche Auslegung jedoch dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip, das explizit in Art. 191 I AEUV und implizit in Art. 20a GG verankert ist. Die Staatsaufgabe des Schützens in Verbindung mit der Formulierung „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ umfasst Inhalte des Vorsorgeprinzips sowie des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung.²⁴ Neben seiner materiellen Vorgaben der Risiko- und Ressourcenvorsorge formuliert das Vorsorgeprinzip auch verschiedene Verfahrensanforderungen.²⁵ Angesichts des immer auch politischen Charakters der Risikobewertung muss der Entscheidungsprozess nicht nur transparent gestaltet sein, sondern auch einen pluralen Diskurs ermöglichen und daher unter institutionalisierter Beteiligung von Vertretern der am öffentlichen Leben teilnehmenden gesellschaftlichen Gruppierungen ablaufen.²⁶ Voraussetzung dafür sind Umweltinformationen, erst sie ermöglichen die informierte Teilhabe am Diskurs.

Dem korrespondiert auch die Rechtsprechung des EGMR.²⁷ In der Entscheidung *Guerra ua/Italien* aus dem Jahr 1998 ging es um die Versäumnis der italienischen Behörden, Informationen über die von einer örtlichen Düngefabrik ausgehenden Risiken nach der ersten Seveso-Richtlinie²⁸ zu verbreiten, die es der betroffenen Bevölkerung ermöglicht hätten, die Gefahren eines möglichen Störfalls zu bewerten.²⁹ Dieses Unterlassen der Behörden bewertete der EGMR als Verletzung von Art. 8 EMRK, obwohl ein konkreter Störfall weder eingetreten war noch bevorstand. Dieser Sachverhalt ist mit einem noch nicht eingetretenen oder konkret vorher-sagbaren, aber jederzeit möglichen Starkregenfall vergleichbar. Nicht von ungefähr bot die Entscheidung des EGMR auch erst den unmittelbaren Anlass für die Schaffung der Vorschrift des Art. 7 IV UIRL.³⁰

Diese Rechtsprechung des EGMR zur Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten durch aktive, systematische Information kann durchaus auch auf Art. 2 II 1 GG bzw. Art. 7 GrCh übertragen werden. Denn zum einen enthalten sowohl das Grundgesetz – über den Grundsatz der konventionsfreundlichen Auslegung³¹ als auch das Unionsrecht – über Art. 52 III GrCh – das Gebot, die Interpretation der EMRK als Rechtskenntnisquelle für die Auslegung des Grundgesetzes und der GrCh zu berücksichtigen.³² Zum anderen ist die Information der Bevölkerung, um individuelle Vorsorge zu ermöglichen, eine unabdingbare prozedurale Absicherung des materiellen Grundrechtsschutzes, wenn und weil der materielle Schutz wegen des weiten staatlichen Ermessensspielraums in Bezug auf die Katastrophenvorsorge leerläuft.³³ Schließlich verfolgt auch der Klimabeschluss des BVerfG über das Konstrukt der intertemporalen Freiheits-sicherung letztlich eine Koppelung des in Art. 20a GG angelegten Vorsorgeprinzips mit einem vorwirkenden Schutz grundrechtlicher Freiheit.³⁴ Richtigerweise ist § 10 V UIG daher als Ausfluss vorsorgender Schutzpflichten anzusehen und ist insoweit nicht restriktiv nach einem rein zeitlich bestimmten Kriterium der Unmittelbarkeit auszulegen.

Bei einer Starkregengefährdung ist eine unmittelbare Bedrohung oftmals nur wenige Stunden vor der Verwirklichung der Gefahr absehbar – so konnte das Ausmaß der Starkregengefälle bei der Flutkatastrophe in Westdeutschland im Juli 2021 nur wenige Stunden vor der Zerstörung ganzer Ortschaften vorhergesagt werden. Zu diesem Zeitpunkt ist eine wirksame Vorsorge gegenüber Starkregen aber bereits nicht

mehr möglich, die Information über Starkregengefahren durch Gefahrenkarten also wirkungslos.³⁵ Da die Starkregengefahr sich jederzeit verwirklichen kann, ist die von § 10 V UIG bezweckte Risikominderung nur durch eine zeitlich vorgelagerte Information möglich. Außerdem wird man den handelnden Behörden ein erhebliches Auswahlermessen hinsichtlich der in Reaktion auf Umweltgefahren zu veröffentlichenden Informationen zubilligen müssen.³⁶ Daher kann die Veröffentlichung der Starkregenkarten im Ergebnis zusätzlich auch auf § 10 V UIG gestützt werden.

Auf der Rechtsfolgenseite wandelt sich dadurch das behördliche Ermessen zu einer Veröffentlichungspflicht. Allerdings werden sich die Rechtfertigungsvoraussetzungen für eine Einschränkung der gebotenen Information gegenüber der Öffentlichkeit nach §§ 3 I, 10 I, 10 V UIG insoweit nicht unterscheiden, als das öffentliche Interesse an der Katastrophenvorsorge auch bei der Abwägung mit privaten Interessen nach §§ 3 I, 10 I UIG einzustellen sein wird; überdies kann die antragsgebundene Veröffentlichung gegenüber einem eingeschränkten Adressatenkreis zwar die Eingriffsintensität für Betroffene mildern, vermindert aber zugleich die Effektivität der öffentlichen Katastrophenvorsorge erheblich. Daher wird eine Einschränkung der Veröffentlichungspflicht nach §§ 3 I, 10 I, 10 V UIG im Falle von Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten im Rahmen einer konkreten Interessenabwägung weitgehend nach den folgenden einheitlichen Maßstäben zu beurteilen sein.

3. Personenbezogene Daten

a) Vorliegen personenbezogener Daten

Die gebotene Veröffentlichung von Umweltinformationen nach § 3 I, 10 I, V UIG kann – ausnahmsweise³⁷ nach § 10 VI iVm § 9 I 1 Nr. 1 UIG unzulässig sein, soweit die Bekanntgabe der Information personenbezogene Daten offenbaren bzw. auf deren Vertraulichkeit negative Auswirkungen haben würde. Nach Art. 2 I iVm Art. 4 Nr. 2 DS-GVO findet überdies die Datenschutz-Grundverordnung unter anderem Anwendung auf die „Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung“ personenbezogener Daten. Personenbezogene Daten in diesem Sinne sind

23 Götze/Engel/Engel UIG § 10 Rn. 51; Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller UIG § 10 Rn. 41.

24 So auch die hM in der Lit., vgl. nur Sachs/Murswiek, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20a Rn. 32 ff.; Dürig/Herzog/Scholz/Calliess, 98. EL 2022, GG Art. 20a Rn. 109 ff. jew. mwN.

25 Dürig/Herzog/Scholz/Calliess GG Art. 20a Rn. 117 ff. mwN.

26 Grdl. Stern/Fineberg, Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society, 1996.

27 S. Braig/Ehlers-Hofherr NuR 2020, 589 (591 f.); Merten/Papier Grundrechte-HdB II/Calliess, 2006, § 44 Rn. 16.

28 RL 82/501/EWG des Rates v. 24.6.1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten, ABl. 1982, L 230/1, aufgehoben durch RL 96/82/EG des Rates v. 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. 1997, L 10/13.

29 EGMR NVwZ 1999, 57.

30 Götze/Engel/Engel UIG § 10 Rn. 51.

31 BVerfGE 111, 307 = NJW 2004, 3407 (3408 ff.) = NVwZ 2005, 77 Ls.; BVerfG NJW 2018, 2695 Rn. 126–135.

32 Im Einzelnen Calliess/Ruffert/Kingreen GRCh Art. 52 Rn. 21–38; Haug NJW 2018, 2674 (2675 ff.); Schaefer EuR 2017, 80.

33 Grdl. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 463–465, 467–469, 473 f.

34 Calliess JuS 2023, 1 (2); ders. ZUR 2021, 355 (356 f.); ders. ZUR 2021, 323 (330 f.).

35 Vgl. Kreibich/Hudson/Merz, 102 B American Meteorological Society, 2021, E1450–E1463.

36 Bull NVwZ 2003, 1071 (1075).

37 Guckelberger NuR 2018, 378 (387).

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (...) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung, oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann.“³⁸

Diese können sowohl die persönlichen als auch die sachlichen Verhältnisse einer Person betreffen.³⁹

Umgekehrt ergibt sich daraus aber auch, dass sich juristische Personen nicht auf die Ausnahmvorschrift des § 9 I 1 Nr. 1 UIG berufen können.⁴⁰ Infolgedessen können diese nur den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 9 I 1 Nr. 3 UIG geltend machen. Die Starkregengefahrenkarten und Starkregenhinweiskarten sind jedoch nicht geeignet, exklusives technisches Wissen oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition eines Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.⁴¹ Daher kann die Veröffentlichung der Karten im Interesse juristischer Personen nicht nach § 9 UIG eingeschränkt werden.

Nach diesem Maßstab enthalten die Starkregengefahrenkarten und Starkregenhinweiskarten zunächst Daten in Gestalt von Informationen über die Gefährdung einzelner Grundstücke durch die Einwirkung von Wasserflüssen bei Starkregenereignissen. Ebenso sind die Eigentümer der Grundstücke, zB für erwerbsinteressierte Personen, unter Zuziehung weiterer Erkenntnismittel identifizierbar.⁴² Für die Identifizierbarkeit ist auch unerheblich, dass eine andere Person gegebenenfalls Einsicht in das Grundbuch oder Klingelschilder in Augenschein nehmen müsste, da die DS-GVO insoweit ein hohes Niveau des Schutzes personenbezogener Daten bezweckt.⁴³

Diese Daten müssten allerdings auch Daten „über“ eine identifizierbare Person sein, sich also nicht nur auf eine Sache beziehen. Nach der Rechtsprechung des EuGH zu personenbezogenen Daten ist dies gegeben, wenn die Information aufgrund ihres Inhalts, ihres Zwecks oder ihrer Auswirkungen mit einer bestimmten Person verknüpft ist.⁴⁴ Maßgeblich ist, ob in der Information über eine Sache aufgrund individualisierender Identifikationsmerkmale, des Detaillierungsgrads oder der Einzigartigkeit der Sache ein Bezug zu einer Person angelegt ist. Beispiele für reine Sachdaten sind die Höhe eines Berges oder der Preis eines Fertighauses, auch wenn dem Verantwortlichen oder einer anderen Person bekannt ist, dass der Berg von einer bestimmten Person bestiegen worden ist oder das Haus im Eigentum einer bestimmten Person steht.⁴⁵

Auf die Starkregengefahren und Hinweiskarten bezogen ist zu berücksichtigen, dass diese allein Auskunft über den möglichen Abfluss von Regenmengen auf eine bestimmte Bodenfläche geben. Auskünfte über das Verhalten oder die Verhältnisse einer Person sind damit jedoch weder unmittelbar noch mittelbar verbunden. Damit sind die Karten bspw. von grundstücksbezogenen Straßenaufnahmen zu unterscheiden, die Aufschluss über die private Lebenssphäre einer Person zulassen, und bieten im Gegensatz zu in der Regel bereits nicht als personenbezogen einzuordnenden georeferenzierten Satellitendaten auch keine Einblicke in die private oder wirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks.⁴⁶ Mittelbar können Informationen über die Starkregengefährdung zwar Rückschlüsse auf den wirtschaftlichen Wert eines Grundstücks oder dessen Versicherbarkeit gegenüber extremen Natur-

ereignissen zulassen. Damit bilden sie jedoch einen Teil der Gesamtheit der dem jeweiligen Grundstück anhaftenden Sacheigenschaften, zu der eine Person erst in einen bestimmten rechtlichen oder tatsächlichen Bezug treten muss.⁴⁷ Die untergerichtliche Rechtsprechung hat daher sogar Informationen, die konkreten Flurstücken zugeordnet sind, als nicht personenbezogen eingeordnet.⁴⁸

Daher geben die Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten im Land Berlin letztlich ausschließlich vorpersonale Eigenschaften des Grundstücks preis. Auch aus der Verknüpfung mit aus anderen Quellen zu entnehmenden rechtlichen oder tatsächlichen Beziehungen der Person zum Grundstück ergibt sich insoweit kein über die Starkregengefährdung des Grundstücks hinausgehender Aussagegehalt über die Lebensverhältnisse des Eigentümers, Besitzers oder sonstigen Nutzungsberechtigten. Die in den Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten enthaltenen Informationen sind demnach nicht als personenbezogene Daten, sondern als reine Sachdaten einzuordnen.⁴⁹

b) Verhältnis zwischen DS-GVO und UIRL

In welchem Verhältnis § 9 I 1 Nr. 1 UIG zu den Regelungen der DS-GVO steht, ist im Einzelnen ungeklärt.⁵⁰ In Art. 4 II 3 UIRL ist lediglich vorgesehen, dass die Mitgliedsstaaten „in diesem Rahmen“ die Einhaltung der Anforderungen der durch die DS-GVO ersetzten Datenschutz-RL 95/46/EG sicherstellen. Insoweit gilt im Ausgangspunkt der umfassende sachliche Anwendungsbereich der DS-GVO (Art. 2 I DS-GVO). Dieser erlaubt allerdings nach Art. 6 I Buchst. c DS-GVO Datenverarbeitungen zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der Verantwortliche unterliegt. Eine solche rechtliche Verpflichtung enthalten insbesondere Art. 7 I, IV der UIRL. Daher gilt, dass die formellen Voraussetzungen einer Datenverarbeitung – insbesondere die allgemeinen Pflichten nach Art. 24 ff. DS-GVO und die Sicherheitspflichten nach Art. 32 ff. DS-GVO – nach der DS-GVO zu bestimmen sind. Für die materiellen Voraussetzungen der Datenverarbeitung trifft hingegen die UIRL eine abschließende Sonderregelung. Auch nach Inkrafttreten der DS-GVO ist der Ablehnungsgrund des Datenschutzes für Umweltinformationsbegehren unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe somit weiterhin eng auszulegen (Art. 4 II 2 UIRL).

38 Dieser Begriff ist auch im Umweltinformationsrecht maßgeblich, s. VG Potsdam LKV 2013, 284 (286); Stollwerck LKV 2016, 538 (541).

39 Paal/Pauly/Ernst, 3. Aufl. 2021, DS-GVO Art. 76 Rn. 14.

40 VGH Kassel NVwZ 2014, 533 Rn. 18 = LKRZ 2014, 67.

41 Vgl. BVerwG NVwZ 2009, 1113 Rn. 13.

42 Dies halten Kümper/Wittmann NuR 2011, 840 (844) und Götze LKV 2013, 241 (247) für maßgeblich.

43 Vgl. auch Erwgr. 10 und 26 der DS-GVO.

44 EuGH C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994 Rn. 35 = NJW 2018, 767 – Nowak.

45 Anschaulich Kühling/Buchner/Klar/Kühling, 3. Aufl. 2020, DS-GVO Art. 4 Nr. 1 Rn. 12 f.

46 Vgl. Klar MMR 2012, 788 (792 f.); Stollwerck LKV 2016, 538 (541).

47 Insoweit ist auch die Ansicht von Kümper/Wittmann NuR 2011, 841 (844) nicht zielführend, die grundrechtliche Verwurzelung des Rechts auf Datenschutz gebiete es, „im Zweifel von einem Personenbezug auszugehen“. Die Schwierigkeit einer Definition des Personenbezugs oder das erhebliche wirtschaftliche Interesse eines Eigentümers an der Geheimhaltung können nicht dazu verleiten, alle potenziell einer natürlichen Person in irgendeiner Weise zuzuordnenden Daten als personenbezogen anzusehen.

48 VG Potsdam LKV 2013, 284; Kritik bei Götze LKV 2013, 241 (246 f.).

49 AA Kümper/Wittmann AbfallR 2010, 276 (279 f.); dies. NuR 2011, 841 (844).

50 Vgl. VG Berlin 6.9.2018 – VG 2 K 121.17, BeckRS 2018, 47092 Rn. 28 f.

4. Verhältnismäßigkeit einer Einschränkung

Selbst wenn man eine Verarbeitung personenbezogener Daten annehmen würde, so kann diese nach Maßgabe des Art. 6 DS-GVO gerechtfertigt sein, wenn diese zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt (Art. 6 I 1 Buchst. c DS-GVO) oder die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde (Art. 6 I 1 Buchst. e DS-GVO). Als Eingriff in das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens (Art. 7 GrCh) und in das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GrCh) muss jede behördliche Datenverarbeitung nach Art. 52 I GrCh gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten, sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.⁵¹ Als gesetzliche Grundlage für die allgemeine Veröffentlichung der Starkregenereignisse und Starkregenhinweiskarten im Land Berlin kommen sowohl § 10 I als auch § 10 V des UIG in Betracht.

a) Betroffene Eigentümerinteressen

Nach § 10 VI iVm § 9 I 1 Nr. 1 UIG ist für eine Einschränkung der Veröffentlichung von Umweltinformationen nicht ausreichend, dass durch das Bekanntgeben der Information personenbezogene Daten offenbart würden; vielmehr müssen Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt werden.⁵² Selbst, wenn die Veröffentlichung danach unzulässig ist, kann im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegen (§ 9 I 1 aE UIG).⁵³ Art. 4 II 2 UIRL stellt darüber hinaus klar, dass die Ablehnungsgründe als Ausnahmetatbestände eng auszulegen sind und in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen ist.⁵⁴ Dies entspricht auch dem Verständnis der DS-GVO (Erwgr. 4), nach der das Recht auf personenbezogene Daten kein uneingeschränktes Recht ist, sondern im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen und gegen andere Grundrechte abgewogen werden muss.⁵⁵ Erforderlich ist daher stets eine einzelfallbezogene, hinreichend substantiierte und konkrete Darlegung, dass dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen ein erhebliches Gewicht zukommt⁵⁶ und qualifizierte Vertraulichkeitsinteressen betroffen sind.⁵⁷

Demnach sind bei der Veröffentlichung der personenbezogenen Daten zunächst die Interessen der Betroffenen an der Geheimhaltung zu gewichten. Die Starkregenereignisse und Starkregenhinweiskarten geben insoweit keinen Einblick in die Privatsphäre der Eigentümer, Besitzer oder sonstigen Nutzungsberechtigten; es wird lediglich über die Sacheigenschaften eines in ihrem Eigentum stehenden oder von ihnen genutzten Grundstücks Auskunft erteilt. Jedoch könnte ein Interesse der Eigentümer (Art. 14 GG, Art. 17 GrCh) aus Gründen der Vermeidung eines wirtschaftlichen Wertverlusts des Grundstücks durch die Offenbarung einer Starkregenereignisse bestehen.

Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass die erheblich überdurchschnittliche Starkregenereignisse eines Grundstücks, jedenfalls bei der voraussetzungslosen Verfügbarkeit entsprechender wissenschaftlicher Erkenntnisse, einen Sachmangel des Grundstücks darstellt.⁵⁸ Hätte ein Eigentümer, Besitzer oder sonstiger Nutzungsberechtigter diese Erkenntnis durch ein Auskunftsersuchen bei der Senatsverwaltung ohne weiteres einholen können, kann sich dieser also Schadensersatz-, Minderungs- oder Rückgewähransprüchen des Erwerbers oder Mieters eines Grundstücks oder sonstigen

aus der Minderung des wirtschaftlichen Gegenwerts folgenden Ansprüchen ausgesetzt sehen. Daher besteht bereits kein schutzwürdiges Interesse des Eigentümers, die Minderung des wirtschaftlichen Werts eines Grundstücks durch Starkregenereignisse gegenüber Dritten geheim zu halten.⁵⁹

Auch wird bei einer Eröffnung des Zugangs zu den Karten an eine unbestimmte Öffentlichkeit kein unbeherrschbares Missbrauchspotenzial geschaffen. Über die Eigentümereigenschaft hinsichtlich eines Grundstücks kann aufgrund des öffentlichen Glaubens (§ 892 BGB) letztlich nur durch Einsichtnahme in das Grundbuch eine sichere Kenntnis erlangt werden. Diese ist indes nur bei Nachweis eines berechtigten Interesses möglich (§ 12 I GBO).⁶⁰ Darüber hinaus würde jede Verknüpfung der Daten aus den Karten mit anderweitig bekannten personenbezogenen Daten, zB der Eigenschaft einer Person als Mieter eines Grundstücks, eine eigene Datenverarbeitung nach Art. 4 Nr. 2 DS-GVO darstellen, für die grundsätzlich eine Einwilligung der betroffenen Person erforderlich wäre (Art. 6 I 1 Buchst. a DS-GVO). Das Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen besteht überdies nicht absolut, sondern muss relativ gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe im Einzelfall abgewogen werden (so).

b) Öffentliches Veröffentlichungsinteresse

Diesem geringen Interesse der Eigentümer, Besitzer und sonstigen Nutzungsberechtigten stehen gewichtige private und öffentliche Interessen gegenüber.⁶¹ Seitens der Grundstückseigentümer ist zu berücksichtigen, dass regelmäßig nur ein sehr geringer Kreis der Bevölkerung die Mühe und den Aufwand in Kauf nehmen wird, ein Auskunftsersuchen an die Verwaltung zu stellen. Wenigen Grundstückseigentümern dürfte die Existenz der Starkregenereignisse oder die Möglichkeit einer entsprechenden Auskunft überhaupt bekannt sein. Aus dieser Erkenntnis ergibt sich auch das Regelungskonzept der UIRL zu einer aktiven, systematischen Information der Bevölkerung. Den positiven Schutzpflichten des Staates nach Art. 8 EMRK und Art. 7 GrCh wird durch die nur passive Bereithaltung von Umweltinformationen ebenfalls nicht genügt (so). Ohne die aktive Verbreitung von Umweltinformationen wird es den Betroffenen meist nicht möglich sein, wirksame und rechtzeitige Vorsorge gegenüber erheblichen Schäden an Leben, Leib und Eigentum durch Starkregenereignisse zu treffen.

Vor allem aber besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Verbreitung von Informationen und der Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins für Gefährdungen durch

51 EuGH C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238 Rn. 38 = NVwZ 2014, 709 – Digital Rights Ireland und Seitlinger ua.

52 Dazu VG Braunschweig ZUR 2009, 211 (212) = BeckRS 2009, 31196.

53 Die Voraussetzungen einer Antragsablehnung wurden mit der neuen Umweltinformationsrichtlinie 2003 angesichts einer intransparenten behördlichen Ablehnungspraxis gezielt verschärft, vgl. Bull NVwZ 2003, 1071 (1073); Schrader ZUR 2004, 130 (132 f.).

54 Diesen Ausnahmecharakter der Ablehnungsgründe des UIG betont auch das BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 17, 19; zur Abwägung auch Guckelberger NuR 2018, 378 (387); Wegener NVwZ 2015, 609 (615).

55 S. auch BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 25 f.

56 OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2015, 801 (802).

57 BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 13.

58 Vgl. BGH 30.9.2010 – V ZR 89/10, BeckRS 2010, 25406; 15.4.2021 – V ZR 170/20, BeckRS 2021, 11537 Rn. 8.

59 Anders VG Berlin 6.9.2018 – VG 2 K 121.17, BeckRS 2018, 47092 Rn. 31.

60 S. VG Potsdam LKV 2013, 284 (287); VG Berlin 6.9.2018 – VG 2 K 121.17, BeckRS 2018, 47092 Rn. 29.

61 Ein konkretes Informationsinteresse ist für den Informationszugang nicht erforderlich, vgl. BVerwG NVwZ 2006, 343 Rn. 15; Guckelberger NuR 2018, 378 (380 f.); Wegener NVwZ 2015, 609 (615).

Starkregen in urbanen Siedlungsverhältnissen. Fehlende Vorsorge vor Starkregenereignissen kann schon auf Quartiers-ebene Schäden in Höhe von mehreren Mio. Euro verursachen.⁶² Fehlendes Risikobewusstsein der Bevölkerung treibt solche Schadenssummen weiter in die Höhe.⁶³ Hoheitliche Maßnahmen des Regenwassermanagements im öffentlichen Raum sind daher, insbesondere in Anbetracht der Zunahme von Extremregenereignissen in Folge des Klimawandels, nicht ausreichend, um schwere Schäden im Starkregenfall zu vermeiden. Vielmehr sind Anpassungsmaßnahmen durch Sach- und Grundeigentümer wie die Errichtung von Gründächern, Mulden-Rigolen-Systemen oder Baumrigolen für urbanes Starkregenmanagement unerlässlich.⁶⁴ Die öffentliche Verbreitung von Informationen über örtliche Starkregengefahren ist dabei das mildere Mittel gegenüber Eingriffen in das Sach- und Grundeigentum durch verpflichtende Maßnahmen der Starkregen Anpassung.

Bei einer Prüfung der Veröffentlichung der Starkregengefahren und Hinweiskarten am allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind dieselben Erwägungen einzustellen. Die Veröffentlichung der Karten ist geeignet, um die Ziele eines Schutzes privater Eigentümer oder Besitzer von Grundstücken vor Starkregengefahren sowie des öffentlichen Interesses an effektivem urbanen Starkregenmanagement zu erreichen. Angesichts dieses öffentlichen Interesses, der geringen Wirksamkeit passiver Umweltinformation und der Wertung des § 10 I UIG zugunsten einer aktiven, systematischen Verbreitung von Umweltinformationen ist eine antragsgebundene Veröffentlichung gebäudeindividualisierter Kartenausschnitte zwar ein gegenüber den Eigentümern oder Besitzern der Grundstücke grundrechtsschonenderes Mittel, aber zur Erreichung der verfolgten Ziele nicht gleich geeignet. Auch bei einer Abwägung im Einzelfall überwiegen in Anbetracht des kaum oder überhaupt nicht schützenswerten Geheimhaltungsinteresses der Eigentümer und Besitzer und der geringen oder nicht gegebenen Eingriffsintensität die erheblichen privaten und öffentlichen Interessen an der Veröffentlichung der Karten.

c) Erfordernis einer Drittbeteiligung

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass eine allgemeine Veröffentlichung der Starkregengefahren und Hinweiskarten einen erheblichen Verwaltungsaufwand durch die Anhörung einer größeren Zahl Betroffener nach § 9 I 3 UIG verursachen würde. Nach dem Verweis in § 9 I 3 UIG auf § 9 I Nr. 1 UIG setzt die Drittbeteiligung bereits tatbestandlich voraus, dass durch die Bekanntgabe der in Rede stehenden Information Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt werden. Dies ist jedoch im Falle einer Veröffentlichung von Starkregengefahren und Hinweiskarten nicht anzunehmen (so). In Massenverfahren ist die Anhörung überdies nach § 28 II Nr. 4 VwVfG entbehrlich.⁶⁵

Entgegen einer vom VG Berlin vertretenen Auffassung ist das Drittbeteiligungsverfahren nach § 9 I 3 UIG auch nicht als Grundvoraussetzung „unabdingbar“, um eine Gewichtung und Abwägung der betroffenen Interessen durchführen zu können.⁶⁶ Zutreffend ist zwar, dass die Anhörung der Betroffenen „im Hinblick auf eine gebotene Abwägung Hilfe bei der Ermittlung und Gewichtung der konfligierenden Belange bietet“. ⁶⁷ Allerdings kann die zugrundeliegende Rechtsprechung des BVerwG zum Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 I IFG nicht unbeschadet auf das Umweltinformationsrecht übertragen werden. Dies verkennt bereits, dass nach der neueren Rechtsprechung des BVerwG außerhalb des Anwendungsbereichs des IFG eine Drittbeteiligung nicht grundsätz-

lich geboten ist.⁶⁸ Zudem wurde die verpflichtende Drittbeteiligung des § 9 I 3 UIG im Gesetzgebungsverfahren zum UIG erst auf Vorschlag des Bundesrates neu eingeführt; die UIRL sieht ein solches Verfahren nicht vor.⁶⁹ Insoweit ist die Annahme nicht haltbar, die Drittbeteiligung sei für die unionsrechtlich vorgezeichnete Interessenabwägung unabdingbar. Eine Auslegung des § 9 I 3 UIG, die mittels eines unverhältnismäßigen Drittbeteiligungsaufwands die allgemeine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nach Art. 7 I, IV UIRL praktisch vereiteln würde, liefe vielmehr dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz zuwider und würde zur Unionsrechtswidrigkeit des § 9 I 3 UIG führen.

Im Ergebnis ist also bereits nicht ersichtlich, dass durch die Veröffentlichung der Karten Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Jedenfalls überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Karten das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Eigentümer und Besitzer erheblich. Angesichts des tatsächlichen Erfordernisses und der unionsrechtlichen Forderung einer aktiven und systematischen Verbreitung von Umweltinformationen wäre die Veröffentlichung der Karten auch verhältnismäßig. Daher ist keine Einschränkung der Veröffentlichungspflicht der Behörden hinsichtlich der Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten anzuerkennen.

IV. Zusammenfassung

Starkregengefahren und Starkregenhinweiskarten enthalten wichtige Informationen über Gefahren und Gefährdungen bei Starkregen, die für eine wirksame private und öffentliche Vorsorge gegenüber Extremwetterereignissen unerlässlich sind. Damit sind sie nach ihrem Inhalt, ihrem Zweck und ihren Auswirkungen aber nicht mit einer bestimmten Person verknüpft und geben keine Auskunft über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer Person. Sollten im Einzelfall dennoch personenbezogene Daten offenbart werden, ist dieser Eingriff in das Recht auf Datenschutz mit den privaten und öffentlichen Interessen an einer wirksamen Gefahrenvorsorge abzuwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einer nach Ausmaß und Intensität relativ geringen Beeinträchtigung der informationellen Selbstbestimmung das grundrechtlich geschützte Interesse an der Vorsorge vor Beeinträchtigungen von Leib, Leben und Eigentum bei Extremereignissen und das öffentliche Interesse an der Anpassung urbaner Lebensräume an Starkregenereignisse gegenüberstehen.

Darüber hinaus ist die Unterlassung einer aktiven Information über örtliche Starkregengefahren eine nicht zu rechtfertigende Einschränkung des effektiven Zugangs zu Umweltinformationen nach Art. 5 der Aarhus-Konvention, § 10 I, V UIG und der positiven Schutzpflicht des Staates vor Extremereignissen nach Art. 2 II 1 GG bzw. Art. 8 EMRK, da die unterlassene Veröffentlichung der Starkregengefahren und Hinweiskarten urbane Gefahren durch Starkregenereignisse verstärkt und eine effektive Risikovorsorge verhindert.

62 Nicklin/Leicher/Dieperink/Leeuwen, Water 11 (4), 2019, S. 801.

63 Vgl. O'Donnell/Thorne, Philosophical Transactions of the Royal Society A Mathematical, Physical and Engineering Sciences 2020 (378), 2168.

64 Gimez-Maranges/Breuste/Hof, Journal of Cleaner Production 2020 (255), 120191.

65 Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Mayen, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 28 Rn. 61.

66 VG Berlin 6.9.2018 – VG 2 K 121.17, BeckRS 2018, 47092 Rn. 30 f.

67 BVerwGE 154, 231 Rn. 22 = NVwZ 2016, 1014.

68 BVerwGE 173, 118 Rn. 25 = NVwZ 2022, 248.

69 Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller UIG § 9 Rn. 2.

Das bestätigt nicht zuletzt die Faktenlage: in mehr als 25 % der Großstädte in Deutschland (Stand: Jan. 2021) sind Starkregen Gefahren und Hinweiskarten bereits erstellt und veröffentlicht worden.⁷⁰ Überdies hat das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) in einem Pilotprojekt eine Starkregen Gefahrenhinweiskarte für das gesamte Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen erstellen lassen und 2021 in Gestalt einer interaktiven Webkarte veröffentlicht. Da in Deutschland keine ausdrückliche rechtliche Grundlage für die Erstellung und Veröffentlichung der Karten besteht, wird die uneinheitliche Praxis der Bundesländer aber die

gebotene Information und den Schutz der Bevölkerung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Erderwärmung weiter schwächen. Daher ist zu wünschen, dass die im Nationalen Aktionsprogramm Wasser angekündigte Festschreibung der Karten im Wasserrecht bald eine einheitliche, klare und informationsoffene Grundlage für die Veröffentlichung der Starkregen Gefahren- und Starkregen Hinweiskarten in Deutschland schaffen wird. ■

70 Baier/Krieger/Mainzinger/Döring KA 2021 (68), 179.

Rechtsanwalt Dr. Philipp Irmscher, LL.M. (Harvard) und Wiss. Mitarbeiterin Henrike Bücker*

Der (erzwungene) Abbruch der Geschäftsbeziehung nach dem LkSG

Zugleich ein Beitrag zur Kontrolldichte bei unternehmerischen Beurteilungsspielräumen

Das LkSG ist seit dem 1.1.2022 in Kraft und beschäftigt die betroffenen Unternehmen immens. Während aktuell die Einführung des Risikomanagements und Präventionsmaßnahmen im Vordergrund stehen, dürfte der Fokus bald auch Abhilfeverpflichtungen für festgestellte Verstöße erfassen. Teil dieser ist die Pflicht zum Abbruch der Geschäftsbeziehung zu Lieferanten. Sie wirft ungelöste Fragen der Verhältnismäßigkeit auf. Zugleich stellt sich das Fundamentalproblem der behördlichen und gerichtlichen Kontrollintensität des Beurteilungsspielraums der Unternehmen. Der Beitrag liefert hierauf Antworten.

I. Einleitung

„Should I stay or should I go?“¹ Aus der – an die Band The Clash angelehnten – Frage, ob Unternehmen die Geschäftsbeziehung zu Lieferanten abbrechen müssen, kann nach § 7 III LkSG, der ebendiesen Abbruch unter bestimmten Voraussetzungen für geboten erklärt, ein Imperativ werden. Die Regelung steht als *ultima ratio* am Ende einer Eskalationsstufenfolge in § 7 LkSG, der Abhilfemaßnahmen bei festgestellten Verstößen gegen menschenrechts- oder umweltbezogene Pflichten nach dem LkSG statuiert. Eine Handlung, die unter Umständen gar einen Marktmissbrauch darstellen kann – hier aber gerechtfertigt wäre² – kann für das Unternehmen zur Pflicht erwachsen und behördlich angeordnet werden. Und so erscheint es *prima facie* zwar überspitzt, aber keineswegs ausgeschlossen, dass die Antwort auf die Frage, ob „(...) künftig im Antrag auf Eröffnung eines Verfahrens als Insolvenzgrund stehen (wird): „Einhaltung von § 7 III LkSG“,³ letztlich „Ja“ lauten könnte. Berücksichtigt man hingegen die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und beachtet die Besonderheit der eingeschränkten behördlichen wie gerichtlichen Kontrollintensität aufgrund des Beurteilungsspielraums der Unternehmen, dürfte die Antwort hoffentlich lauten „Selten“. Diesen Fragen geht der vorliegende Beitrag nach.

II. Einordnung und Voraussetzungen einer Pflicht zum Geschäftsabbruch

Die Pflicht zum Abbruch einer Geschäftsbeziehung ist der letzte und grundlegendste Schritt einer Eskalationsstufenfolge im System des LkSG (dazu 1.). Die gesetzlichen Voraussetzungen spiegeln dies wider (dazu 2.).

1. Gesetzlicher Ausgangspunkt

§ 7 LkSG regelt die Pflicht, angemessene Abhilfemaßnahmen bei eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden men-

schenrechts- oder umweltbezogenen Pflichtverletzungen im eigenen Geschäftsbereich oder beim unmittelbaren Zulieferer zu ergreifen. Die Norm ist Teil des zentralen Katalogs der Sorgfaltspflichten des LkSG und steht in systematischem Zusammenhang mit der vorgelagerten unternehmerischen Verpflichtung zur Risikoanalyse (§ 5 LkSG) und den darauf basierenden Präventionsmaßnahmen (§ 6 LkSG). Abhilfe nach § 7 LkSG ist demnach nur dann zu leisten, wenn menschen- bzw. umweltbezogene Pflichtverletzungen trotz der ergriffenen Präventionsmaßnahmen eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen (sogenannte reaktive Sorgfaltspflicht).⁴

Die Anforderungen an das normadressierte Unternehmen sind unterschiedlich streng: So muss die Abhilfemaßnahme im eigenen Geschäftsbereich zu einer Beendigung der Verletzung führen, § 7 I 3 LkSG. Im eigenen Geschäftsbereich im Ausland oder nach § 2 VI 2 LkSG (Regelung zum Konzern) reicht es aus, wenn eine Beendigung nur „in der Regel“ erreicht wird. Im Verhältnis zum unmittelbaren Zulieferer, welches hier im Vordergrund steht, ist der Abhilfeverpflichtung nach § 7 LkSG bereits bei einer bloßen Minimierung der Verletzung Genüge getan, § 7 II LkSG.⁵

a) Beendigung der Geschäftsbeziehung als *ultima ratio* im Gefüge des LkSG

Der Abbruch der Geschäftsbeziehungen nach § 7 III LkSG ist „ultima ratio“.⁶ Bereits die strengen tatbestandlichen Voraussetzungen zeichnen dies vor: Ein Abbruch der Geschäftsbeziehung ist nur geboten, wenn – erstens – eine *sehr schwerwiegende* Verletzung geschützter Rechtspositionen oder einer umweltbezogenen Pflicht vorliegt (Nr. 1), zweitens die

* Der Autor Irmscher ist Rechtsanwalt im Bereich Public Policy und Regulierung bei WilmerHale in Berlin; die Autorin Bücker ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin.

1 So der Titel bei The Centre for Research on Multinational Corporations, *Should I stay or should I go? Exploring the role of disengagement in human rights due diligence*, 2016, abrufbar unter: <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/04/Should-I-stay-or-should-I-go-4.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.6.2023).

2 S. Wagner/Ruttloff/Wagner LkSG/Denzel/Hertfelder, 2022, LkSG § 7 Rn. 1229; BeckOK LkSG/Mühlbach/Schmidt-Räntsch, 3. Ed. 1.8.2023, LkSG § 7 Rn. 52.

3 Passarge CB 2023, 171 (175).

4 Gehling/Ott/Ott, 2022, LkSG § 7 Rn. 1; BeckOK LkSG/Mühlbach/Schmidt-Räntsch LkSG § 7 Rn. 1; Berg/Kramme/Kramme/Ponholzer, 2023, LkSG § 7 Rn. 1.

5 Berg/Kramme/Ponholzer LkSG § 7 Rn. 2.

6 Fleischer/Mankowski/Korch, 2023, LkSG § 7 Rn. 72; Gehling/Ott/Ott LkSG § 7 Rn. 4; Wagner/Ruttloff/Wagner LkSG/E. Wagner/S. Wagner § 4 Rn. 771.