

Rechtsquellen:

UIRL	Art. 2 Nr. 1, Art. 4 Abs. 1 Satz 1 lit. d), Abs. 2 Satz 1 lit. g), Art. 3 Abs. 1
HUIG	§ 2 Abs. 3, § 3 Abs. 1, § 7 Abs. 2 Nr. 4, § 8 Abs. 2

Stichworte:

Flughafen Frankfurt/M; Planfeststellungsverfahren; Umweltinformation; CADEC-Datei; Ablehnungsgründe; Anspruchsberechtigung; Antragsteller; Öffentlichkeit; noch nicht abgeschlossenes Schriftstück; Gesamtdati; Freiwilligkeit der Informationsüberlassung.

Leitsatz:

Der Begriff der Umweltinformationen in Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates - Umweltinformationsrichtlinie - UIRL - (ABl L 41 S. 26) ist weit auszulegen. Erfasst werden auch Angaben, die die wirtschaftliche Realisierbarkeit einer umweltrelevanten Maßnahme betreffen. Dazu gehören sowohl Angaben zur Finanzierung des Vorhabens als auch zur Finanzkraft des Vorhabenträgers.

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt kann einer Bürgerinitiative zustehen, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt ist. Ein Kirchengemeindeverband ist ungeachtet der Anerkennung der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts als anspruchsberechtigt im Sinne des Art. 3 Abs. 1 UIRL anzusehen. Auch eine Gemeinde kann einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen haben, soweit ihr Selbstverwaltungsbereich berührt ist.

Urteil des 4. Senats vom 21. Februar 2008 - BVerwG 4 C 13.07

I. VGH Kassel vom 20.03.2007 - Az.: VGH 11 A 1999/06 –



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 13.07
VGH 11 A 1999/06

Verkündet
am 21. Februar 2008
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Februar 2008
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rojahn, Gatz,
Dr. Jannasch und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und Dr. Bumke

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des
Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. März 2007
wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit
Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigelade-
nen, die diese selbst tragen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt in der Fassung des Ergänzungsbescheides, mit dem den Beigeladenen Einsicht in die vom beklagten Land geführte Datenbank CADEC gewährt wird.
- 2 Die Klägerin, die den Verkehrsflughafen Frankfurt a.M. betreibt, beabsichtigt auf der Grundlage des zwischenzeitlich ergangenen Planfeststellungsbeschlusses den Ausbau des Flughafens. Bei den Beigeladenen, die im Planfeststellungsverfahren Einwendungen gegen das Vorhaben der Klägerin erhoben haben, handelt es sich um vier Privatpersonen, eine Bürgerinitiative, einen öffentlich-rechtlichen Kirchengemeindeverband, drei Gemeinden sowie dreizehn privatrechtliche Gesellschaften und Genossenschaften, deren Anteile ganz oder mehrheitlich in kommunaler Hand sind. Die Datenbank CADEC (Computer Aided Decision) stellt eine datentechnische Erfassung und Aufbereitung der Stellungnahmen und Einwendungen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens dar. Mit Unterstützung eines Verwaltungshelfers sind die Einwendungen nach Sach Gesichtspunkten gegliedert und strukturiert worden. Zu den in der Datei eingestellten Einwendungen hat die Klägerin ihrerseits Stellungnahmen ausgearbeitet und der Anhörungsbehörde für die CADEC-Datei zur Verfügung gestellt.
- 3 Auf Antrag gewährte das Regierungspräsidium den Beigeladenen mit Bescheid vom 21. Juli 2006, geändert durch Bescheid vom 2. Oktober 2006, Einsicht in die CADEC-Datei „insoweit, als darin Argumente aus den jeweiligen eigenen Einwendungen und die darauf bezogenen Gegenargumente der Fraport AG enthalten sind“. Die Bescheide stehen unter dem Vorbehalt, dass die Einsicht erst erfolge, wenn die Entscheidung gegenüber der Klägerin bestandskräftig geworden sei.

- 4 Die Klage der Klägerin, die der Offenlegung der in der CADEC-Datei enthaltenen Stellungnahmen widersprochen hat, hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 20. März 2007 abgewiesen. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt: Der Beklagte habe allen Beigeladenen zu Recht einen Anspruch auf die in der CADEC-Datei enthaltenen Umweltinformationen zuerkannt. Die CADEC-Datei enthalte in erheblichen Teilen Umweltinformationen. Ablehnungsgründe lägen nicht vor, insbesondere handele es sich nicht um Material, das gerade vervollständigt werde oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder nicht aufbereitete Daten umfasse. Die Klägerin habe dem Regierungspräsidium die Angaben zwar übermittelt, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und einer Offenbarung der Informationen nicht zugestimmt. Dem hohen Stellenwert, der dem freien Zugang zu Umweltinformationen eingeräumt werde, stehe aber ein geringer zu gewichtendes Interesse der Klägerin an der Verweigerung der Bekanntgabe gegenüber.
- 5 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt.

II

- 6 Die Revision ist unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat die auf Aufhebung der Bescheide gerichtete Klage zu Recht abgewiesen. Das Urteil steht mit Bundesrecht in Einklang.
- 7 An die vom Verwaltungsgerichtshof bejahte erstinstanzliche Zuständigkeit ist der Senat in entsprechender Anwendung des § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 5 GVG gebunden.
- 8 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Anspruch der Beigeladenen auf das nach Erlass der Bescheide in Kraft getretene Hessische Umweltinformationsgesetz vom 14. Dezember 2006 - HUIG - (GVBl S. 659) gestützt, mit dem die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Um-

weltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates
- Umweltinformationsrichtlinie - UIRL - (ABI L 41 S. 26) umgesetzt worden ist.

- 9 Die Auslegung und Anwendung des Hessischen Umweltinformationsgesetzes durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegt der revisionsgerichtlichen Überprüfung. Denn der Verwaltungsgerichtshof hat sich bei der Anwendung dieses Gesetzes durch das Europäische Gemeinschaftsrecht zu einer bestimmten Auslegung verpflichtet gesehen. Er ist davon ausgegangen, dass das Hessische Umweltinformationsgesetz weder in Bezug auf den Anspruch noch in Bezug auf die Ablehnungsgründe eine Änderung der Rechtslage gegenüber der Umweltinformationsrichtlinie herbeigeführt habe (UA S. 9). Damit bringt er revisibles Recht zur Anwendung mit der Folge, dass die revisionsgerichtliche Prüfungsbeugnis eröffnet ist (Urteil vom 31. Oktober 1975 - BVerwG 4 C 8.74 u.a. - BVerwGE 49, 301 <304>). Das Revisionsgericht ist bei der Anwendung von Landesrecht, dessen Verletzung sich nach § 137 Abs. 1 VwGO mit der Revision nicht rügen lässt, zwar grundsätzlich an die im angefochtenen Urteil zum Ausdruck gelangte Beurteilung des nicht revisiblen Rechts gebunden. Landesrecht wird auch dann nicht zu Bundesrecht, wenn es mit einer bundesrechtlichen Vorschrift wörtlich übereinstimmt (Beschluss vom 12. März 1998 - BVerwG 6 B 10.98 - NVwZ-RR 1999, 239). Das Revisionsgericht hat aber, auch soweit das angefochtene Urteil auf der Auslegung und Anwendung von Landesrecht beruht, zu prüfen, ob das Gericht die für die Entscheidung maßgeblichen bundesrechtlichen Maßstäbe zutreffend erkannt und zugrunde gelegt hat. Dazu gehört auch die Frage, ob der Inhalt der vom Gericht ermittelten landesrechtlichen Vorschrift mit Bundesrecht im Einklang steht (Urteile vom 16. Januar 2003 - BVerwG 4 CN 8.01 - BVerwGE 117, 313 <316>; vom 18. Dezember 1987 - BVerwG 4 C 9.86 - BVerwGE 78, 347 <351> und vom 4. November 1976 - BVerwG 5 C 73.74 - BVerwGE 51, 268 <271>). Das Europäische Gemeinschaftsrecht stellt Bundesrecht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO dar (Urteil vom 22. Dezember 1999 - BVerwG 11 CN 3.99 - Buchholz 401.68 Vergnügungssteuer Nr. 35; Beschlüsse vom 25. April 2000 - BVerwG 11 B 4.00 - juris Rn. 10; vom 10. Oktober 1997 - BVerwG 6 B 32.97 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 29 und vom 12. Juni 1970 - BVerwG 7 C 35.69 - BVerwGE 35, 277 <278>). Ob die vom Verwaltungsgerichtshof gefun-

dene Auslegung des an sich irrevisiblen Umweltinformationsgesetzes des Landes mit der Richtlinie in Einklang steht, ist daher eine Frage des revisiblen Bundesrechts (Beschluss vom 1. November 2007 - BVerwG 7 B 37.07 - juris Rn. 11).

- 10 In Übereinstimmung mit der Umweltinformationsrichtlinie hat der Verwaltungsgerichtshof die Frage, ob es sich bei den begehrten Informationen um Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Nr. 1 UIRL (umgesetzt durch § 2 Abs. 3 HUIG) handelt, bejaht (1). Ebenso wenig ist die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, der Ablehnungsgrund gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 lit. d) UIRL, dem § 7 Abs. 2 Nr. 4 HUIG entspricht, liege nicht vor, revisionsgerichtlich zu beanstanden (2). Richtlinienkonform und damit ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof ferner den Ablehnungsgrund des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. g) UIRL, der seine Entsprechung in § 8 Abs. 2 HUIG gefunden hat, ausgelegt und festgestellt, das Interesse der Klägerin daran, dass ihre in die CADEC-Datei eingestellten Stellungnahmen den Beigeladenen nicht bekannt werden, sei jedenfalls geringer zu gewichten als das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (3). Revisionsrechtlich nicht zu beanstanden ist auch, dass der Verwaltungsgerichtshof bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung zu dem Ergebnis gekommen ist, alle Beigeladenen seien anspruchsberechtigt (4).
- 11 1. Der Verwaltungsgerichtshof hat zutreffend erkannt, dass der Begriff der Umweltinformationen in Übereinstimmung mit der Umweltinformationsrichtlinie weit auszulegen ist.
- 12 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Vorgängerrichtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 (ABI L 158 S. 56) kann von einer „Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie“ bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme den Zustand eines der von der Richtlinie erfassten Umweltbereichs beeinträchtigen oder schützen kann. Dies ist dann der Fall, wenn die Stellungnahme die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes beeinflussen kann (EuGH, Urteil vom 17. Juni 1998 - C- 321/96, Wilhelm Mecklenburg - EuGHE I 1998, 3809 Rn. 21). Damit sind nicht nur - wie in dem vom Europäischen Gerichtshof ent-

schiedenen Fall - gutachterliche bzw. behördliche Stellungnahmen, sondern auch Stellungnahmen von Beteiligten, hier in Form der „Gegenargumente“ der Klägerin zu den in der CADEC-Datei enthaltenen Einwendungen, gemeint. Denn auch die Aufbereitung von Einwendungen an Hand von Gegenargumenten für die Erörterung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kann die Entscheidung über die Erweiterung des Flughafens, die mit Umweltauswirkungen verbunden ist, beeinflussen.

- 13 Die in die CADEC-Datei eingestellten klägerischen Angaben insgesamt als Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Nr. 1 UIRL und des § 2 Abs. 3 HUIG anzusehen, ist vom weiten Begriffsverständnis der Umweltinformationsrichtlinie gedeckt. Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof darauf abgestellt, dass schon ein gewisser Umweltbezug der Angaben ausreicht. Entscheidend ist, dass sich die Maßnahme bzw. das Vorhaben - wie hier der geplante Flughafen ausbau - auf Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken kann. Dabei wird nicht unterschieden zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme im Sinne des Art. 2 Nr. 1 lit. c) UIRL bzw. § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. a) HUIG. Das Kriterium der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit des Umweltschutzes hat keinen Eingang in die Umweltinformationsrichtlinie gefunden und ist - wie das Bundesverwaltungsgericht bereits klargestellt hat - zur Abgrenzung einer Umweltinformation von anderen, einem Antragsteller nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich (Urteil vom 25. März 1999 - BVerwG 7 C 21.98 - BVerwGE 108, 369 <377>). Dem weiten Begriffsverständnis entspricht, dass Art. 2 Nr. 1 lit. e) UIRL, der mit § 2 Abs. 3 Nr. 5 HUIG umgesetzt worden ist, auch Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von umweltrelevanten Maßnahmen verwendet werden, als Umweltinformationen definiert. Erfasst werden damit auch Angaben, die die wirtschaftliche Realisierbarkeit einer umweltrelevanten Maßnahme betreffen. Dazu gehören sowohl Angaben zur Finanzierung des Vorhabens als auch zur Finanzkraft des Vorhabenträgers. Es handelt sich um „sonstige wirtschaftliche Analysen“ im Sinne des Art. 2 Nr. 1 lit. e) UIRL, die damit vorbehaltlich der Regelungen über den Geheimnisschutz unter den freien Informationszugang fallen. In diesem Sinne hat der Verwaltungsgerichtshof den Begriff des luftver-

kehrsrechtlichen Bedarfs und der Bedarfsprognose verstanden und zutreffend dem Bereich der Umweltinformationen zugeordnet. Dass insoweit betrieblicher Geheimnisschutz greifen könnte, behauptet auch die Klägerin nicht. Die Klägerin, die ihre in der CADEC-Datei enthaltenen Angaben im Detail kennt, hat auch keine Angaben bezeichnet, die aus dem Anwendungsbereich der Umweltinformationsrichtlinie herausfallen. Sowohl der vom Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich angesprochene Standort von Behördeneinrichtungen als auch die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung genannten Einrichtungen des Einzelhandels sind Baulichkeiten, die aus Anlass des Ausbauvorhabens geplant sind, und damit in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den Umweltauswirkungen stehen, die von dem Vorhaben insgesamt ausgehen.

- 14 2. Ebenso wenig verstößt die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, der Ablehnungsgrund der noch nicht abgeschlossenen Vervollständigung bzw. des noch nicht abgeschlossenen Schriftstücks liege nicht vor, gegen Bundesrecht. Die Auslegung entspricht den Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 lit. d) UIRL, der mit § 7 Abs. 2 Nr. 4 HUIG umgesetzt worden ist.
- 15 Schutzzweck des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 lit. d) UIRL ist die Effektivität der Verwaltung (so auch LTDrucks 16/5407 S. 16 zu § 7 Abs. 2 Nr. 4 HUIG) mit Blick auf den Arbeitsprozess der vorbereitenden Sichtung und Sammlung der für die Entscheidungsfindung relevanten „Daten“. Nicht abgeschlossen sind dementsprechend Schriftstücke - ob auf Datenträger oder auf Papier -, solange sie lediglich einen Entwurf darstellen und noch nicht - z.B. durch Abzeichnung durch den im Rechtsverkehr verantwortlichen Entscheidungsträger oder durch Übersendung an einen Dritten - freigegeben worden sind. Handelt es sich wie im vorliegenden Fall um die Zusammenfassung einer Vielzahl von Einwendungen und Stellungnahmen in einer Gesamtdatei, bestimmt sich die Abgeschlossenheit danach, ob den in die Datei eingestellten Stellungnahmen ein selbstständiges Gewicht zukommt und insofern von einer Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme ausgegangen werden kann. Die CADEC-Datei ist zwar ein Hilfsmittel der Anhörungsbehörde, mit dem sie die Einwendungen und „Gegenargumente“ der Klägerin zur Vorbereitung des Anhörungstermins strukturiert. Das ändert jedoch nichts daran, dass den darin eingestellten Stellungnahmen

ein eigenständiges Gewicht zukommen kann. Der Umstand, dass es technisch möglich ist, die Gesamtdatei um weitere Stellungnahmen zu ergänzen und fortzuschreiben, gehört - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend angemerkt hat - zum Wesen einer Datenbank; der dateitechnische Komfort erlaubt keine Rückschlüsse auf den Aussagegehalt der in die Datei eingestellten Angaben. Maßgeblich ist vielmehr die Eigenständigkeit der einzelnen Stellungnahme. Diese bestimmt sich nach objektiven Kriterien. Wird eine Stellungnahme im Laufe des Verfahrens aktualisiert oder korrigiert, verliert die vorherige Stellungnahme damit nicht die Eigenschaft der Abgeschlossenheit. Ob die Klägerin als Verfasserin subjektiv noch inhaltliche Vorbehalte hat und meint, es handele sich um eine nur vorläufige Stellungnahme, die noch ergänzt oder aktualisiert werden soll, ist jedenfalls dann unerheblich, wenn sie mit Einreichung der Stellungnahmen diese zur Verwendung in der [CADEC-Datei](#) freigibt. Wie auch der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt hat, kann der Schutzzweck des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 lit. d) UIRL in einem solchen Fall nicht beeinträchtigt sein.

- 16 Von diesem Maßstab ausgehend hat der Verwaltungsgerichtshof die Stellungnahmen der Klägerin jedenfalls, wenn sie in die Datenbank eingestellt worden sind, als zwar vorläufige, aber in sich abgeschlossene Entgegnungen qualifiziert. Er hat den einzelnen Stellungnahmen einen informatorischen Eigenwert zugeschrieben, der nicht davon abhängt, ob die Datenbank als solche bereits „abgeschlossen“ ist. Diese tatrichterliche Würdigung der Funktion der CADEC-Datei und der Eigenständigkeit der Stellungnahmen der Klägerin ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 17 3. Richtlinienkonform und damit ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof den Ablehnungsgrund des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. g) UIRL, der seine Entsprechung in § 8 Abs. 2 HUIG gefunden hat, ausgelegt und angewandt.
- 18 Dass die Klägerin die Stellungnahmen, die in die [CADEC-Datei](#) eingestellt worden sind, freiwillig zur Verfügung gestellt und einer Offenlegung nicht zugestimmt hat, steht unter den Beteiligten nicht in Streit. Eine rechtliche Verpflichtung zur Übermittlung der Angaben bestand nicht; die Klägerin hätte nicht ver-

pflichtet werden können, Stellungnahmen zu den Einwendungen zu erarbeiten und für die Datei zur Verfügung zu stellen. Zwar handelt es sich bei den Stellungnahmen nach Angaben der Klägerin im Wesentlichen um einen der CADEC-Struktur angepassten Auszug der Antragsbegründung und damit um Angaben, die sie als Vorhabenträgerin mit Antragstellung der Planfeststellungsbehörde vorzulegen hatte. Die Klägerin war jedoch nicht verpflichtet, die Angaben darüber hinaus in einer der CADEC-Datei kompatiblen Form aufzubereiten.

- 19 Der Verwaltungsgerichtshof hat zutreffend erkannt, dass mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal der „negativen Auswirkungen“ im Sinne des Art. 4 Abs. 2 UIRL nach den Auswirkungen der Offenlegung auf die Interessen der Klägerin zu fragen war. Er hat in tatsächlicher Hinsicht bindend festgestellt, dass das Recht der Klägerin auf zügige Erörterung im Anhörungsverfahren (§ 10 Abs. 2 LuftVG) durch die Einsichtnahme nicht maßgeblich berührt wird. Die Einschätzung, dass die Einsichtnahme nicht zu einer Verfahrensverzögerung führen muss, deckt sich im Übrigen mit der Einlassung der Klägerin in der mündlichen Verhandlung gegenüber dem erkennenden Senat, wonach die Gefahr einer Verzögerung des Planfeststellungsverfahrens lediglich eine Befürchtung, nicht aber das entscheidende Motiv für die verweigerte Einwilligung in die Offenlegung war. Soweit die Klägerin geltend macht, es wäre eine ganz andere Ausarbeitung und Präzisierung der Stellungnahmen erfolgt, wenn sie mit der Offenlegung hätte rechnen müssen, verkennt sie, dass die in die CADEC-Datei eingepflegten Stellungnahmen Teil der das Planfeststellungsverfahren betreffenden Akten und damit der verfahrensabhängigen Akteneinsicht ohnehin, wenn auch möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt, zugänglich sind. Es handelt sich um Angaben, die für die Rekonstruktion des Entscheidungsvorgangs von Bedeutung und daher jedenfalls nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens mit allen inhaltlich relevanten Zwischenschritten, d.h. sowohl hinsichtlich der ursprünglich eingestellten als auch hinsichtlich der ggf. später überarbeiteten Stellungnahmen, der Akteneinsicht zugänglich zu machen sind. Dementsprechend hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht Zweifel angedeutet, ob „überhaupt“ ein schutzwürdiges Interesse der Klägerin im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. g) UIRL berührt sein könnte. Zur Begründung eines schutzwürdigen

Interesses der Klägerin genügt es nicht, auf die Freiwilligkeit der Informationsüberlassung und die mangelnde Einwilligung zu verweisen. Ein im Rahmen der Gewichtung der gegenläufigen Interessenlagen relevantes privates Interesse besteht nur dann, wenn ungeachtet der Freiwilligkeit der Informationsüberlassung negative Auswirkungen im Fall der Offenlegung feststellbar sind.

- 20 4. Der Verwaltungsgerichtshof hat auch Art. 3 Abs. 1 UIRL und den sich mit dieser Bestimmung deckenden § 3 Abs. 1 HUIG richtlinienkonform ausgelegt und zu Recht alle Beigeladenen als anspruchsberechtigt angesehen.
- 21 4.1 Gemäß Art. 3 Abs. 1 UIRL hat jede Person mit Antragstellung einen im Übrigen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen. Die Umweltinformationsrichtlinie definiert den Begriff des Antragstellers in Art. 2 Nr. 5 UIRL, der sich materiell-rechtlich über den Begriff der Öffentlichkeit in Art. 2 Nr. 6 UIRL erschließt.
- 22 Nach der Zielsetzung der Umweltinformationsrichtlinie ist der Informationsanspruch als ein Jedermann-Recht „der“ Öffentlichkeit konzipiert. „Jeder“ Person soll rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert der Zugang zu Informationen über die Umwelt eröffnet werden, weil damit - wie auch der Erwägungsgrund Nr. 1 der Richtlinie deutlich macht - letztendlich der Umweltschutz verbessert wird. Die weite Auslegung des Begriffs des Antragstellers entspricht der weiten Zielsetzung des mit Gesetz vom 9. Dezember 2006 in Bundesrecht transformierten Aarhus-Übereinkommens (BGBl II S. 1251). Wie sich aus dem Erwägungsgrund Nr. 5 der Umweltinformationsrichtlinie ergibt, müssen die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts mit dem Übereinkommen von Aarhus übereinstimmen. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Aarhus-Übereinkommens soll sichergestellt werden, dass „der“ Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt - auf Antrag - zur Verfügung gestellt werden. Das Aarhus-Übereinkommen, das den Begriff des Antragstellers nicht kennt, umschreibt den Begriff der Öffentlichkeit in Art. 2 Nr. 4 mit Blick auf das Rechtssubjekt „natürliche oder juristische Person“ und erweitert den Begriff um die nach innerstaatlichem Recht oder der innerstaatlichen Praxis anerkannten Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Dem entspricht der wortgleiche

Art. 2 Nr. 6 UIRL, der damit nicht auf die strenge Rechtsförmlichkeit der juristischen Organisationsformen abstellt, sondern der Vielfalt unterschiedlicher Organisationsformen Rechnung trägt, die zur Schärfung des Umweltbewusstseins und zum freien Meinungsaustausch in Umweltfragen (vgl. den 1. Ergänzungsgrund der UIRL) beitragen können. Anspruchsberechtigt ist „die“ Öffentlichkeit, die ungeachtet der Frage ihrer Verfasstheit wie ein „Jedermann“ dem Staat gegenüber steht. Daraus folgt, dass der Begriff des Antragstellers nicht zwingend auf natürliche und juristische Personen beschränkt ist. Nach Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie und der sie ausfüllenden Umweltinformationsgesetze kommen daher auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen als Anspruchsberechtigte in Betracht, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind (Urteil vom 25. März 1999 a.a.O. S. 373).

- 23 Auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können als anspruchsberechtigt angesehen werden, wenn sie sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung der Richtlinie in einer mit dem „Jedermann“ vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden. Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang auf eine frühere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verweist, nach der eine Gemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft keinen Informationsanspruch auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes 1994 habe (Beschluss vom 31. Oktober 1995 - BVerwG 1 B 126.95 - Buchholz 451.17 § 4 EnergG Nr. 2), ist zu beachten, dass die Gemeinde Einsicht in Verwaltungsvorgänge über eine Maßnahme begehrte, durch die sie nicht in ihrer Planungshoheit berührt wurde. Außerdem hat sich - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausgeführt hat - seit dieser Entscheidung die Rechtslage geändert; sie ist nun mit Rücksicht auf die Umweltinformationsrichtlinie vom 28. Januar 2003 und das mit Gesetz vom 9. Dezember 2006 transformierte Aarhus-Übereinkommen zu beurteilen. Wie sich aus den Erwägungsgründen Nr. 1 und 2 der Umweltinformationsrichtlinie ergibt, soll der Zugang der Öffentlichkeit, den die Richtlinie vom 7. Juni 1990 (Richtlinie 90/313/EWG, ABI L 158 S. 56) bislang gewährt hat, „erweitert“ werden. Ziel der Umweltinformationsrichtlinie vom 28. Januar 2003 ist es, den mit der Richtlinie 90/313/EWG eingeleiteten Wandlungsprozess auszubauen und fortzusetzen (Erwägungsgrund Nr. 2). Dem wird nicht nur durch eine weite De-

definition des Begriffs „Informationen über die Umwelt“ und der Ausdehnung der informationspflichtigen Stellen über den klassischen Behördenbereich hinaus um Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen bzw. öffentliche Dienstleistungen erbringen, Rechnung getragen. Dazu gehört auch eine weite Fassung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Ein Informationsbedürfnis hinsichtlich umweltrelevanter Daten besteht nicht nur im Verhältnis des Bürgers - als natürliche oder als privatrechtlich organisierte Person - zum Staat bzw. zu Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern kann auch bei einer öffentlich-rechtlich verfassten Rechtsperson bestehen, sofern sie sich „der“ Öffentlichkeit zuordnen lässt.

- 24 4.2 Gemessen an diesen Maßstäben hat der Verwaltungsgerichtshof den Kreis der Anspruchsberechtigten im vorliegenden Fall nicht zu weit gezogen.
- 25 4.2.1 Zu Recht hat er festgestellt, dass die Beigeladene zu 4 als Bürgerinitiative anspruchsberechtigt ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umweltinformationsgesetz 1994 ist ein Ortsverband einer politischen Partei, der in der Regel ebenso wenig wie die politischen Parteien als juristische Person organisiert ist, sondern eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung darstellt, als anspruchsberechtigt im Sinne des Art. 3 Abs. 1 UIRL anzusehen, sofern der Verband organisatorisch hinreichend verfestigt ist, was sich in einer gewissen zeitlichen, personellen und thematischen Kontinuität ausdrückt (Urteil vom 25. März 1999 a.a.O. S. 373). Entsprechendes gilt für Bürgerinitiativen. Es kommt nicht darauf an, dass sie als Vereinigung, wie etwa nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz für die entsprechende Einlegung von Rechtsbehelfen vorausgesetzt, förmlich „anerkannt“ worden sind. Entscheidend ist allein, dass die Bürgerinitiative ein Mindestmaß an innerer Organisation aufweist. Dass die Beigeladene zu 4 in tatsächlicher Hinsicht als organisatorisch hinreichend verfestigter Personenzusammenschluss anzusehen ist, hat der Verwaltungsgerichtshof für die revisionsgerichtliche Überprüfung bindend festgestellt.

- 26 4.2.2 Ebenso wenig ist es revisionsrechtlich zu beanstanden, dass der Verwaltungsgerichtshof die Beigeladene zu 23, einen Kirchengemeindeverband, als anspruchsberechtigt angesehen hat.
- 27 Hierbei handelt es sich zwar um eine lokale Untergliederung der Kirche, die als juristische Person des öffentlichen Rechts anerkannt ist. Die Kirchen und korporierten Religionsgemeinschaften verfügen aber über einen spezifischen verfassungsrechtlichen Status. Sie sind ungeachtet ihrer Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Staat in keiner Weise inkorporiert. Im Kontext des Grundgesetzes ist der den Religionsgemeinschaften in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV angebotene Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts soll die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften unterstützen (BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2000 - 2 BvR 1500/97 - BVerfGE 102, 370 <387>). Sie können unbeschadet ihrer besonderen Qualität wie der „Jedermann“ dem Staat gegenüber stehen und eigene Rechte gegen den Staat geltend machen (BVerfG, Beschluss vom 21. September 1976 - 2 BvR 350/75 - BVerfGE 42, 312 <321>; Urteil vom 19. Dezember 2000 a.a.O. S. 387). Es kommt hier auch nicht darauf an, ob der Kirchengemeindeverband (nur) Einwände erhoben hat, die sich auf Beeinträchtigungen beziehen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Rechte aus Art. 4 GG i.V.m. Art. 140 GG stehen.
- 28 4.2.3 Der Verwaltungsgerichtshof hat schließlich auch zu Recht festgestellt, dass die Gemeinden W., E. und G. sowie die kommunal beherrschten juristischen Personen des Privatrechts anspruchsberechtigt sind.
- 29 Ein Informationsbedürfnis hinsichtlich umweltrelevanter Daten besteht nicht nur - wie dargelegt - im Verhältnis des Bürgers zum Staat bzw. zu Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern kann auch bei einer Gemeinde als öffentlich-rechtlich verfasste Rechtsperson bestehen. Dass die Gemeinde ihrerseits im Verhältnis zum Bürger als Träger öffentlicher Gewalt auftritt und in diesem Fall eine auskunftsverpflichtete Behörde im Sinne des Art. 2 Nr. 2 UIRL ist, schließt es nicht aus, sie im Verhältnis zu staatlichen Behörden im Rahmen

der Umweltinformationsrichtlinie als anspruchsberechtigt anzusehen. Eine strikte Gegenüberstellung von Behörde (Anspruchsverpflichtung) und Öffentlichkeit (Anspruchsberechtigung) wird weder dem besonderen, verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten Status der Gemeinde noch dem Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie gerecht.

- 30 Der besondere Status der Gemeinde, der im Anwendungsbereich der Umweltinformationsrichtlinie zu einer aufgabenspezifischen Differenzierung zwingt, ist im deutschen Recht, auf das Art. 2 Nr. 6 UIRL verweist, angelegt. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 - BVerfGE 107, 1 <11> m.w.N.). Die Gemeinden sind selbst ein Teil des Staates, in dessen Aufbau sie integriert, innerhalb dessen sie aber mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Einfachrechtlich wird eine Gemeinde, wenn sie Einwendungen gegen ein Vorhaben erhebt, die sich auf die eigenen Rechte beziehen, d.h. ihrer Selbstverwaltungsgarantie entspringen, wie die Öffentlichkeit behandelt; es gilt der Einwendungsausschluss gemäß § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG (Urteil vom 12. Februar 1997 - BVerwG 11 A 62.95 - BVerwGE 104, 79 <81>; vgl. auch Gurlit, EurUP 2006, 224, 226). Die Gemeinde ist zwar auch Behörde, die im Planfeststellungsverfahren anzuhören ist, soweit ihr Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Gemeinden können auch zur Auskunft verpflichtete Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 2 UIRL sein. Eine Gemeinde kann jedoch durch ein geplantes Vorhaben zugleich in eigenen Rechten betroffen sein und muss, wenn sie sich insoweit die Möglichkeit offenhalten will, diese Rechte notfalls im Klagewege geltend zu machen, deshalb wie jeder Bürger im Rahmen der Betroffenenbeteiligung frist- und formgerecht Einwendungen erheben (Urteil vom 9. Februar 2005 - BVerwG 9 A 62.03 - Buchholz 316 § 78 VwVfG Nr. 10). Im Bereich der Selbstverwaltung ist das gemeindliche Informationsbedürfnis vergleichbar mit dem eines privatrechtlich organisierten „Jedermann“. Die Informationsbeschaffung gelingt der Gemeinde auch nicht über ihre öffentlich-rechtliche Behördeneigenschaft, weil sie im Bereich der Selbstverwaltung nicht in die behördlich-hierarchischen Informa-

tionsstrukturen eingebunden ist. Den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs ist zu entnehmen, dass die beigeladenen Gemeinden den Zugang zu den begehrten Umweltinformationen unter Berufung auf die Selbstverwaltungsgarantie, insbesondere ihre Planungshoheit begehren (UA S. 16).

- 31 Steht der Gemeinde ein Informationsrecht auf Grund ihrer Selbstverwaltungsgarantie mit Blick auf ihre örtlichen Aufgaben zu, kann eine gemeindliche Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person des Privatrechts, die ihrerseits bereits auf Grund ihrer Rechtsform anspruchsberechtigt ist, nicht zu einer Verneinung der Anspruchsberechtigung führen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Verwaltungsgerichtshof die Beigeladenen, deren Anteile vollständig oder mehrheitlich in kommunaler Hand sind, im Sinne von Art. 3 Abs. 1 UIRL (§ 3 Abs. 1 HUIG) als anspruchsberechtigt angesehen hat.
- 32 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird auf 10 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rojahn

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

