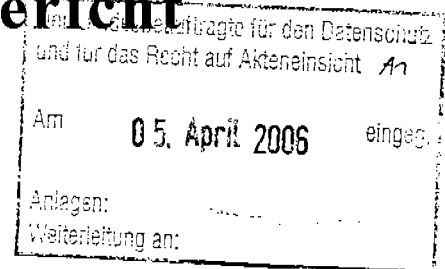


# Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht



Aktenzeichen: 4 L 139/98  
(3 A 180/96)

Verkündet am: 15. September 1998  
..., Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle:

IM NAMEN DES VOLKES

## Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des ...,

Klägers und Berufungsklägers,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwältin ...,

gegen

das Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein, Hamburger Chaussee 25, 24220 Flintbek,

Beklagten und Berufungsbeklagten,

wegen

Umweltinformation

hat der 4. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts in Schleswig auf die mündliche Verhandlung vom 15. September 1998 durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts ..., die Richter am Oberverwaltungsgericht ... und ... sowie die ehrenamtlichen Richterinnen ... und ... für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts - 3. Kammer - vom 08. Mai 1998 (Az.: 3 A 180/96) geändert:

Der Bescheid des Rechtsvorgängers des Beklagten vom 18. April 1995 und der Widerspruchsbescheid vom 15. Juni 1995 werden aufgehoben.

Der Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger Zugang zu der im Rahmen des Verfahrens nach Art. 4 Abs. 1 und 2 FFH-Richtlinie erstellten Liste über Prüfgebiete nach Maßgabe der FFH- und Vogelschutzrichtlinie - inklusive der darin enthaltenen Umweltinformationen über die FFH-Schutzwürdigkeitsprüfung der Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) sowie einer kartographischen Darstellung dieses Gebietes - zu verschaffen, die der Rechtsvorgänger der Beklagten dem damaligen Ministerium für Natur und Umwelt Ende 1994 übermittelt hat.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der erstattungsfähigen Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

Der Kläger begehrt im vorliegenden Verfahren, ihm eine Vorauswahlliste naturschutzrechtlicher Prüfgebiete Schleswig-Holsteins zugänglich zu machen, die das damalige Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege nach Maßgabe der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl.EG 1992, Nr. L 206, S. 7) und der Vogelschutzrichtlinie (VRL Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl.EG 1979, Nr. L 103, S. 1, zuletzt geändert ABl.EG 1994, Nr. L 164, S. 9) erstellt und Ende 1994 an das damalige Ministerium für Natur und Umwelt übermittelt hatte. Insbesondere begehrt der Kläger den Zugang zu den in der Liste enthaltenen Informationen über das Gebiet der Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) einschließlich der kartographischen Darstellung dieses Gebietes.

Die Landesregierung hatte im Mai 1995 beschlossen, der Bundesregierung entsprechend Art. 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie in einem ersten Schritt Gebiete vorzuschlagen, die in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten ... (FDP) (LT-Drucksache 13/2817 vom

01.06.1995) genannt waren. Diese Liste wurde nach Angaben des Beklagten am 29. Juli 1996 dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit übermittelt und von dort aus am 13. Oktober 1997 an die EU-Kommission weitergeleitet. Über die in der Landtagsdrucksache genannten 96 Gebiete hinaus wurden durch das damalige Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege bzw. werden vom jetzigen Beklagten im Rahmen der naturschutzfachlichen Prüfungsaufgaben auch weitere noch nicht als Naturschutzgebiete ausgewiesenen Flächen in Schleswig-Holstein auf ihre Schutzwürdigkeit nach der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie geprüft. Nach Angaben des Beklagten hatte dessen Rechtsvorgänger, das damalige Landesamt für Natur und Landschaftspflege, dem damaligen Ministerium für Natur und Umwelt Ende 1994 ein Zwischenergebnis übermittelt. In diesem Zwischenergebnis wurde eine vorläufige Einschätzung der Schutzwürdigkeit bestimmter Gebiete in Schleswig-Holstein getroffen. Dieses Zwischenergebnis wurde in der Folgezeit mehrfach modifiziert und hat in der modifizierten Form Eingang in den Entwurf des Landschaftsprogramms gefunden. Nach Angaben des Beklagten stellen die im Entwurf des Landschaftsprogramms ausgewiesenen Prüfgebiete das vorläufige Endergebnis der Vorprüfung auf Landesebene dar.

Der Kläger stellte mit Schreiben vom 22. Februar 1995 beim Rechtsvorgänger des Beklagten den Antrag, ihm eine Kopie der Liste über die naturschutzfachliche Vorauswahl von FFH-Gebieten mit den jeweiligen Informationen über die Gebiete und ggf. einer kartographischen Darstellung der Gebiete zu übersenden. Der Kläger stützte sein Begehren auf das am 08. Juli 1994 verabschiedete und am 16. Juli 1994 in Kraft getretene Umweltinformationsgesetz - UIG - (BGBl. I 1994, S. 1490).

Mit Bescheid vom 18. April 1995 lehnte der Rechtsvorgänger des Beklagten den Antrag des Klägers mit der Begründung ab, die von diesem begehrte Liste sei zum einen noch nicht fertiggestellt und unterfalle im übrigen dem Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG, weil sie als Teil eines innerbehördlichen und noch nicht abgeschlossenen Willensbildungsprozesses eine vertrauliche Beratungsgrundlage von Behörden darstelle.

In seinem mit Schreiben vom 26. Mai 1995 hiergegen eingelegten Widerspruch trat der Kläger den Ansichten des Beklagten entgegen. Zum einen liege die naturschutzrechtliche Vorauswahlliste schon seit Juli 1994 in abgeschlossener Form vor und könne - zumindest bezogen auf die bereits fertiggestellten Informationen - nicht unter Berufung auf eine etwaige Nichtfertigstellung zurückgehalten werden. Zum anderen unterfalle sein Begehren nicht dem Ausschlußgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Dieser schütze nur die Vertraulichkeit der Bera-

tungen, nicht die der zugrundeliegenden Beratungsgegenstände. Um solche Beratungsgegenstände aber handle es sich bei den vom Kläger begehrten Sachinformationen.

Der Rechtsvorgänger des Beklagten wies den Widerspruch mit Bescheid vom 15. Juni 1995 zurück. Das Landesamt sei als obere Naturschutzbehörde im Rahmen des Verfahrens zur Ausweisung der FFH-Gebiete nach Art. 4 Abs. 2 bis 4 der FFH-Richtlinie für das damalige Ministerium für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein gutachterlich tätig gewesen. Teil dieses Verfahrens sei die Übermittlung der Gebietsliste an die EU-Kommission nach Art. 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie. Hiermit werde die Entscheidung der EU-Kommission nach Art. 4 Abs. 2 der FFH-Richtlinie vorbereitet, die ihrerseits wiederum Grundlage für den Erlass einer Schutzverordnung nach nationalem Recht sei. Diese Tätigkeit im Rahmen der Vorbereitung einer vom Umweltministerium zu erlassenden Rechtsverordnung falle unter den Ausschlußtatbestand des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UIG. Durch das vorzeitige Bekanntwerden gesetzgeberischer Vorüberlegungen könne das beabsichtigte Ziel der Gesetz- oder Verordnungsgebung beeinträchtigt oder verfehlt werden. Daher bestehe ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG berührt werde. Der Grundsatz der Vertraulichkeit von Beratungen werde in diesem Falle verletzt, weil die gutachterlichen Stellungnahmen des Rechtsvorgängers des Beklagten Teil des innerbehördlichen noch nicht abgeschlossenen Willensbildungsprozesses seien und zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit und Effektivität exekutiven Handelns dem normierten Schutz vertraulicher innerbehördlicher Vorgänge unterlägen.

Gegen diesen Widerspruchsbescheid, dem Kläger zugestellt am 17. Juni 1995, erhob dieser am 11. Juli 1995 Klage, die er im wesentlichen mit seinem Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren stützte. Insbesondere sei der Rechtsvorgänger des Beklagten keine oberste Landesbehörde und könne sich daher nicht auf den Schutz des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UIG berufen. Auch sei es nach nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen nicht zwingend vorgegeben, die FFH-Gebiete im Rahmen des Art. 4 FFH-Richtlinie durch Rechtsverordnungen auszuweisen. Darüber hinaus greife auch der vom Beklagten herangezogene Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG nicht ein, da die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden nicht berührt sei. Sinn und Zweck des UIG sei es, Verwaltungstransparenz herzustellen. Der Ausnahmetatbestand dürfe daher nur innerhalb bestimmter Schranken angewendet werden. Insbesondere beziehe sich der Begriff der „Beratungen“ allein auf die Beratungsvorgänge, nicht aber auf die diesen zugrundeliegenden Beratungsgegenstände. Die vom Beklagten erarbeiteten Gutachten seien als Sachinformationen allein Grundlage, nicht aber Be-

standteil des Willensbildungsprozesses gewesen und könnten daher nicht vom Informationsanspruch ausgenommen werden.

Der Kläger hat sinngemäß beantragt,

den Bescheid des Rechtsvorgängers des Beklagten vom 18. April 1995 und den Widerspruchsbescheid vom 15. Juni 1995 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten,

a) ihm die Ende 1994 durch das damalige Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege an das damalige Ministerium für Natur und Umwelt übermittelte Liste über Prüfgebiete hinsichtlich der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zugänglich zu machen,

weiterhin,

b) ihm die „Informationen über die Gebiete einschließlich einer kartographischen Darstellung“ im Sinne der FFH-Richtlinie für den Bereich der Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) zugänglich zu machen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Das Landesamt hat sich zur Begründung auf den Inhalt der angegriffenen Bescheide bezogen und ergänzend vorgetragen, es seien neben den Ausschlußtatbeständen des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG auch die des § 7 Abs. 1 Nr. 3 2. Alt. i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 3 und § 7 Abs. 2 UIG einschlägig. Zum einen sei die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden berührt, zum anderen handele es sich bei den vom Kläger begehrten Informationen um verwaltungsinterne Mitteilungen und um noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder Daten. Daher sei der Anspruch aus § 4 UIG schon deshalb nicht erfüllt, da dieser sich nur auf vorhandene - mithin fertiggestellte - Informationen beziehe. Darüber hinaus sei durch das Bekanntwerden der Umweltinformationen der Erfolg behördlicher umweltschützender Maßnahmen, nämlich die weitere unbeeinträchtigte Benennung von FFH-Gebieten durch das Landesamt, gefährdet. Im übrigen sei das vom Beklagten angefertigte Gutachten hinsichtlich der Schutzwürdigkeit des Bereichs der Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) im Sinne der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie in das vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängige Verfahren zur A 20 durch das verfahrensführende Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr eingeführt worden.

Durch Urteil vom 08. Mai 1998 hat die 3. Kammer des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts der Klage hinsichtlich des Klagantrags zu 1. stattgegeben. Bezüglich des Klagantrags zu 2. hat das Verwaltungsgericht die Klage mit der Begründung abgewiesen, die vom Kläger beantragte Umweltinformation über die FFH-Schutzwürdigkeit der Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) berühre die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG.

Unter Anfechtung des klagabweisenden Teils des verwaltungsgerichtlichen Urteils, das dem Kläger am 09. Mai 1998 zugestellt worden ist, hat dieser mit Schriftsatz vom 04. Juni 1998 - beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht eingegangen am 08. Juni 1998 - die Zulassung der Berufung beantragt. Zur Begründung des Zulassungsantrags hat der Kläger sich im wesentlichen auf die bereits in der ersten Instanz vorgebrachte Argumentation gestützt.

Durch Beschluß vom 20. Juli 1998 hat der Senat die Berufung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO unter dem Gesichtspunkt zugelassen, daß die im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG zu klärenden Rechtsfragen grundsätzliche Bedeutung haben.

Mit Schriftsatz vom 19. August 1998, eingegangen am 20. August 1998, begründet der Kläger seine Berufung. Im wesentlichen bezieht sich der Kläger auf seine Argumentation im erstinstanzlichen Verfahren und seine Ausführungen im Antrag auf Zulassung der Berufung. Insbesondere ist er der Auffassung, der Ausschlussgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG sei schon deshalb nicht gegeben, weil es sich bei den begehrten Umweltinformationen um „rein praktische naturschutzfachliche Informationen“ handle, die nicht unter den Begriff der „Beratung“ im Sinne der benannten Vorschrift fielen. Darüber hinaus fehle es aber jedenfalls an einem für die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen notwendigen Beratungsgegenstand von herausgehobener Bedeutung. Weder das zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im erstinstanzlichen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängige Gerichtsverfahren des BUND Schleswig-Holstein hinsichtlich der Ostseeautobahn A 20 noch etwaige an die Erstellung der begehrten Liste von FFH-Richtlinien-Prüfgebieten anschließende weitere Beratungen und Abstimmungen hinsichtlich der Wakenitz-Niederung zwischen dem Beklagten und dem Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten seien ausreichende Ansatzpunkte, um eine solche herausgehobene Bedeutung des Beratungsgegenstandes zu begründen.

Der Kläger beantragt,

unter Änderung des angefochtenen Urteils des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 08. Mai 1998 (Az.: 3 A 180/96) den Bescheid des Rechtsvorgängers des Beklagten vom 18. April 1995 und den Widerspruchsbescheid vom 15. Juni 1995 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu der im Rahmen des Verfahrens nach Art. 4 Abs. 1 und 2 FFH-Richtlinie erstellten Liste über Prüfgebiete nach Maßgabe der FFH- und Vogelschutzrichtlinie - inklusive der Umweltinformationen über die FFH-Schutzwürdigkeitsprüfung der Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) sowie einer kartographischen Darstellung dieses Gebietes - zu verschaffen, die der Rechtsvorgänger des Beklagten dem damaligen Ministerium für Natur und Umwelt Ende 1994 übermittelt hat.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er bezieht sich zur Begründung im wesentlichen auf seine Ausführungen im Bescheid vom 18. April 1995, im Widerspruchsbescheid vom 15. Juni 1995, auf sein Vorbringen im erstinstanzlichen Verfahren sowie auf das verwaltungsgerichtliche Urteil. Vor diesem Hintergrund ist der Beklagte der Ansicht, dem Kläger fehle bezogen auf die begehrten Informationen über den Bereich der Wakenitz-Niederung das Rechtsschutzbedürfnis. Dem Kläger stehe deshalb kein Anspruch auf die begehrten Informationen zu, da der Ausschlußgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG greife. Die Bekanntgabe der Daten und der dazugehörigen Bewertungen des Beklagten über die Schutzwürdigkeit der Wakenitz-Niederung könne die weiteren unbefangenen planerischen Abwägungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten beeinträchtigen. Zum einen sei das Verfahren zur Ausweisung der Wakenitz-Niederung als Naturschutzgebiet noch nicht abgeschlossen, da die inhaltlich Ausgestaltung der Schutzverordnung in der Landesregierung umstritten sei. Zum anderen stehe auch die weitere Planung der Bundesautobahn A 20 noch aus. Erst in Kürze beginne das Planfeststellungsverfahren hinsichtlich des zweiten Planungsabschnittes der A 20, der u.a auch die Queerung der streitgegenständlichen Wakenitz-Niederung zum Gegenstand habe.

Die Verwaltungsvorgänge des Verfahrens haben dem Gericht bei Beratung und Entscheidung vorgelegen und sind zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden; wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrags der Beteiligten im übrigen wird auf den Akteninhalt sowie auf die wechselseitigen Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen ergänzend Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

Die Berufung des Klägers ist zulässig und begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 08. März 1998 zu Unrecht teilweise abgewiesen.

Die Klage ist zulässig. Die dem klägerischen Begehren entsprechende Klageart ist die Verpflichtungsklage (vgl. § 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO). Der Kläger erstrebt nämlich nicht nur die Erteilung einer Auskunft, sondern auch den Erlass eines Verwaltungsakts i.S.d. § 106 Abs. 1 LVwG (= § 35 Satz 1 VwVfG). Denn die beanspruchte Tätigkeit des Beklagten erschöpft sich nicht in der Übersendung einer fachbehördlich erstellten Liste naturschutzrechtlicher Prüfgebiete, worin ein bloß tatsächliches Handeln zu erblicken wäre. Vielmehr geht dem Realakt des Übersendens die rechtliche Prüfung voraus, ob und in welchem Umfang dem Begehren entsprochen werden soll. Die aus dieser Prüfung resultierende Entscheidung, die dem Kläger gegenüber in Form eines Verwaltungsakts ergeht (§ 5 Abs. 2 Satz 1 UIG verwendet den Begriff „bescheiden“), bildet den rechtlichen Schwerpunkt des vom Kläger begehrten Verwaltungshandelns (vgl. Senat, Beschl. v. 10.07.1996 - 4 L 222/95 -, ZUR 1997, 43; BVerwG, Urt. v. 25.02.1969 - 1 C 65/67 -, BVerwGE 31, 301 [306 f.]). Die Klagebefugnis i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO folgt aus § 4 Abs. 1 UIG, der unter bestimmten Voraussetzungen jeder natürlichen oder juristischen Person einen Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt gewährt. Auch das gemäß § 68 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 VwGO erforderliche Widerspruchsverfahren hat der Kläger erfolglos durchgeführt. Insbesondere erfolgte der Widerspruch des Klägers fristgerecht i.S.d. §§ 70 Abs. 1 Satz 1, 58 Abs. 2 VwGO. Da dem Ausgangsbescheid des Rechtsvorgängers des Beklagten keine Rechtsmittelbelehrung beigelegt war, wurde die Widerspruchsfrist des § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO nach Maßgabe des § 58 Abs. 1 VwGO nicht in Lauf gesetzt; es galt die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO seit Zustellung des Ausgangsbescheides. Zudem erhob der Kläger auch innerhalb der Klagefrist von einem Monat ab Zustellung des Widerspruchsbescheides (§ 74 Abs. 2 i.V.m. § 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO) Klage vor dem Verwaltungsgericht.

Die Klage ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch in vollem Umfang begründet. Dem Kläger steht ein Anspruch auf Zugang zu den begehrten Umweltinformationen zu, so daß die ablehnenden Bescheide rechtswidrig sind und den Kläger in seinen Rechten verletzen (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).



Anspruchsgrundlage für das klägerische Begehren ist § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie 90/313 vom 08. Juli 1993 (Umweltinformationsgesetz [UIG]; BGBl. I 1994, S. 1490). Mit § 4 Abs. 1 UIG wurde Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie des Rates vom 07. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) in deutsches Recht umgesetzt. Danach hat jeder Bürger Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die - u.a. - bei einer Behörde vorhanden sind. Diese Voraussetzungen sind hier gegeben.

Der Antrag des Klägers vom 22. Februar 1995 war zulässig. Er war i.S.d. § 5 UIG hinreichend bestimmt und spezifiziert. Insbesondere war er auch gegenüber der nach §§ 9 Abs. 1 Satz 1, 3 Abs. 1, 2 Nr. 1 UIG zuständigen Behörde, dem Rechtsvorgänger des Beklagten (dem damaligen Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege), gestellt. Insoweit kann sich der Beklagte auch nicht darauf berufen, er sei keine „Behörde“ i.S.d. § 3 Abs. 1 UIG. Anspruchsverpflichtet ist nach dieser Vorschrift zunächst jede Stelle i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG, „die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat“. Eine solche „auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene im konkreten Fall mit Aufgaben des Umweltschutzes betraute Stelle der öffentlichen Verwaltung“ (vgl. insoweit auch Art. 2 Buchstabe b der Umweltinformationsrichtlinie) ist das beklagte Landesamt für Natur und Umwelt im vorliegenden Fall, da das Landesamt mit der Vorauswahl im Rahmen der naturschutzfachlichen Ausweisung nach Maßgabe der FFH-Richtlinie relevanter Prüf- und Schutzgebiete in Schleswig-Holstein, mithin mit konkreten Aufgaben des Umweltschutzes, befaßt war (vgl. zu den Anforderungen Senat, Urt. v. 17.12.1997 - 4 L 213/95 -). Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UIG sind u.a. vom Behördenbegriff des UIG lediglich die obersten Landesbehörden ausgenommen, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden. Zu den obersten Landesbehörden (vgl. § 5 Abs. 1 LVwG) gehört der Beklagte nicht. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausführt, ist das beklagte Landesamt Landesoberbehörde i.S.v. § 6 LVwG im Geschäftsbereich der Ministerin oder des Ministers für Natur und Umwelt (vgl. § 1 der Landesverordnung über die Errichtung des Landesamtes für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein v. 30.10.1995; GVOBl. S. 351). Die begehrten Informationen in Form einer Liste über Prüfgebiete auf der Grundlage der Schutzwürdigkeitsanforderungen der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie waren zudem beim Beklagten vorhanden (§§ 2 Nr. 1, 9 Abs. 1 Satz 1 UIG) und - wie sich aus den Angaben des Vertreters des beklagten Landesamtes in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht ergibt - zumindest seit Ende 1994 auch in dem vom Kläger gewünschten Umfang vollständig zusammengestellt.

Die vom Kläger erbetene Liste über die naturschutzrechtlichen Prüfgebiete in Schleswig-Holstein und insbesondere auch das Schutzwürdigkeitsgutachten über das Prüfgebiet der Wakenitz-Niederung nördlich des Ratzeburger Sees sind Informationen über die Umwelt i.S.d. § 3 Abs. 2 UIG und zwar in der Form von Daten sowohl über den Zustand der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume (Nr. 1 der Vorschrift) als auch über umweltschützenden Tätigkeiten oder Maßnahmen (Nr. 3 der Vorschrift). Dabei ist es unerheblich, ob es sich - wie der Kläger angibt - bei den begehrten Informationen um „rein naturschutzrechtliche Prüfgebiete“ handelt, oder ob sich - wie der Beklagte darlegt - aus der Zusammenstellung auf der erstrebten Liste ggf. auch Einschätzungen, Wertungen oder Begutachtungen seitens des Landesamtes ergeben. Denn nach dem weiten Umweltinformationsbegriff des Art. 2 Buchstabe a der Richtlinie, auf den die Umsetzung in § 3 Abs. 2 UIG zurückgeht, kann „von einer Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie (...) bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme der Verwaltung eine Handlung darstellt, die den Zustand eines der von der Richtlinie erfaßten Umweltbereiche (...) schützen kann“ (EuGH, Urt. v. 17.06.1998 - C-321/96 - I 6, 7, Rdn. 19 bis 21, Schl.-H.Anz. 1998, 243 f., 244). Danach unterfallen nicht nur objektive Tatsachen oder reine Tatsachenmitteilungen, sondern auch subjektive Einschätzungen und Wertungen, die in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern niedergelegt sind, dem Begriff der Umweltinformation in § 3 Abs. 2 UIG, solange ein umweltschützender Bezug in Form der „direkte[n] Verbesserung der Umwelt [als] Ziel“ (BT-Drucksache 12/138, S. 12, BR-Drucksache 797/93, S. 29) vorhanden ist. Der Umstand, daß sich die begehrten Informationen u.U. als Bewertungen darstellen, nimmt sie nicht schon vom Informationsgegenstand aus (vgl. dazu Senat, Beschl. v. 10.07.1996 - 4 L 222/95 -, ZUR 1997, 43 f.; EuGH, Urt. v. 17.06.1998 a.a.O., I 6, 7, Rdn. 19 bis 21 [behördliche Stellungnahmen als Informationen über die Umwelt]; so auch Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rdn. 169; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 3 Rdn. 59, 100; Vahldiek, ZUR 1997, 144 [145 f.]).

Dem klägerischen Begehren stehen auch keine Gründe entgegen, die gemäß §§ 7 und 8 UIG den Informationsanspruch ausschließen oder beschränken können. Insbesondere berührt der Informationsanspruch nicht die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG. Denn die seitens des Klägers begehrten Informationen über naturschutzrechtliche Auswahlgebiete - u.a. auch bezogen auf die Wakenitz-Niederung nördlich des Ratzeburger Sees -, die vom Rechtsvorgänger des Beklagten in Form einer Liste weitergeleitet wurden, unterfallen schon deshalb nicht dem Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen im Sinne der genannten Vorschrift, weil sie keine behördlichen „Beratungen“ darstellen.

Dies ergibt sich mit der erforderlichen Deutlichkeit bereits aus der Richtlinie und einer richtlinienkonformen Auslegung des ins deutsche Recht umgesetzten Rechtsbegriffs der „Beratungen“ (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG), so daß es einer Anrufung des Europäischen Gerichtshofs nicht bedarf (vgl. Dausen, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag, 2. Aufl., München 1995, S. 96).

Bei „Beratungen“ i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG handelt es sich - wie schon das Verwaltungsgericht zutreffend feststellt - im Kern um die Betätigung der staatsinternen Willensbildung, die auf schriftlichem oder mündlichem Wege innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolgt (vgl. Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [738]; Fluck/Theuer, UIG, § 7 Rdn. 56). Der unbestimmte, insoweit aber hinreichend auslegungsfähige Rechtsbegriff der „Beratungen“ ist bei semantischer, historischer, systematischer und teleologischer Auslegung zudem aber bezogen auf seinen Schutzzumfang dahingehend zu konkretisieren, daß von ihm nur die Beratungs- und Abwägungsvorgänge, d.h. der Beratungsprozeß (-verlauf) selbst, nicht aber die den Beratungen zugrundeliegenden, bereits zuvor vorliegenden Sachinformationen, über die beraten wird (Beratungsgegenstände - z.B. die zur Entscheidung führenden Tatsachen -), oder auch die Beratungsergebnisse (z.B. Gutachten, die die tatsächlichen oder rechtlichen Entscheidungsgrundlagen zusammenstellen), erfaßt sind (Röger, UIG, § 7 Rdn. 13; Fluck/Theuer, UIG, § 7 Rdn. 58/60; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [738]; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 6, 9; Schrader, Anmerkung zu VG Schleswig, Urt. v. 30.06.1995 - 12 A 170/93 -, ZUR 1996, 98 [100], der den Ausschlußgrund sogar nur dann bejahen will, wenn Beratungsvorgänge in förmlichen Verwaltungsverfahren gemäß §§ 63, 71 VwVfG berührt sind).

Der Beklagte kann die Verweigerung der Informationserteilung nicht auf den benannten Ausschlußgrund stützen, da die begehrten, bestimmte naturschutzrechtlich relevante Gebiete begutachtenden und in einer Liste zu einem Zwischenergebnis zusammengefaßten Informationen und Daten von den Beratungs- und Abwägungsvorgängen selbst zu isolierende Sachinformationen, nämlich zum Teil Beratungsgegenstände, zum Teil aber auch Beratungsergebnisse, darstellen.

Die oben genannte enge Begriffsbestimmung der „Beratungen“ ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Die Umweltinformationsrichtlinie gibt den Mitgliedsstaaten in Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 1 die Möglichkeit, einen Ausnahmetatbestand zu normieren, der die Ablehnung eines Informationsantrages u.a. dann erlaubt, wenn die „Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden“ berührt ist. Dieser Möglichkeit ist der deutsche Gesetzgeber nachgekommen und hat diesen Ausnahmetatbestand in § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG nahezu gleichlautend normiert.

Ob und in welchem Umfang die oben näher konkretisierten, beim Beklagten vorhandenen und vom Kläger begehrten Umweltinformationen vom Begriff der behördlichen Beratungen im Sinne der genannten Vorschrift umfaßt sind, läßt sich durch Auslegung des Begriffs nach Maßgabe juristischer Methodenlehre klären.

Der Begriff der Beratungen ist dazu zunächst seinem Wortsinn nach zu bestimmen. Geeignetes Mittel dafür ist - bei Normen, die auf europarechtliche Grundlagen zurückgehen - u.a. auch die sprachvergleichende Auslegung. Die englische Fassung der Umweltinformationsrichtlinie spricht in Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 1 von „the confidentiality of the proceedings of public authorities“, die französische Fassung von „la confidentialité des délibérations des autorités publiques“. Die Begriffe „proceedings“ (= Verfahren; Köbler, Rechtsenglisch, München 1996) und „délibérations“ (= Diskussion, Abwägung, Beschlußfassung, Überlegung, Beratung und Abstimmung; vgl. Doucet/Fleck, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Band 1 französisch-deutsch, München 1988; Köbler, Rechtsfranzösisch, München 1996) machen deutlich, daß der Richtliniengeber den dort umschriebenen schützenswerten behördlichen Bereichen der internen Willensbildung das Element eines - wie auch immer bestimmten - Abwägungsvorgangs bzw. eines zeitlichen Ablaufs integrieren wollte. Legt man den Wortsinn der genannten Begriffe der englischen und französischen Fassung der Richtlinie zugrunde, sollen der Sache nach sämtliche Vorgänge (Verfahrens- und Vorgehensweisen, Abläufe, Entscheidungsprozesse etc.) interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen, vom Schutz der Vorschrift umfaßt sein. Auch im deutschen Sprachgebrauch umfaßt der Begriff der „Beratung“ im allgemeinen den Vorgang des gemeinsamen Überlegens, Besprechens bzw. Beratschlagens zu treffender Entscheidungen, wobei diese im Ergebnis auch bloße Zwischenentscheidungen sein können. Die Beratung dient dabei der gründlichen Prüfung und Abwägung aller für die Entscheidungsbildung wichtigen Umstände mit dem Ziel einer Einigung, zumindest aber mit dem Ziel einer Ergebnisfindung. Wesentlich für eine Beratung ist die Möglichkeit für die Beratenen, zusammenzukommen, ihre Argumente vorzutragen, auf die der übrigen Teilnehmer einzugehen und an einer etwaigen Entscheidungsfindung - z.B. durch Abstimmung, Beschluß-

fassung etc. - teilzuhaben. Wesen der Beratung ist es danach allein, die Möglichkeit der Meinungsäußerung (Vermittlung einer Meinung) und der Erörterung bestimmter Fragen oder Themen im Rahmen eines Verfahrensvorgangs zum Zwecke der Entscheidungsbildung zu gewährleisten (vgl. Lexikon des Rechts, Ordner 3, Gruppe 8/230 [„Beratung“, Begriff und Bedeutung], 1992; Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon, Band 1 A-F [„Beratung“ und „Beratungsgeheimnis“], 2. Aufl., München 1992; Köhler/Pohl, Deutsch-Deutsches Rechtswörterbuch [„Beratung“], München 1991; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [738], der von einem „voluntativen Element“ spricht; Oebbecke, DVBl. 1994, 147 [148], der Beratungen einen notwendig „kooperativen Charakter“ zuschreibt).

Dieser Begriffsbestimmung steht auch ein argumentativer Rückgriff auf die Gesetzessystematik nicht entgegen, die im Ergebnis ebenfalls eine enge Auslegung der in den einzelnen Ausschlußgründen normierten Rechtsbegriffe nahelegt. In Art. 3 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie hat der Richtliniengeber Ablehnungsgründe vorgegeben, die von den einzelnen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden konnten, insoweit also Umsetzungsmöglichkeiten - in den Grenzen der eigenen nationalen verfassungsrechtlichen Gebote - eröffneten. § 7 Abs. 1 UIG enthält nunmehr in der nationalen Umsetzung Gründe, die bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen den Zugangsanspruch zwingend ausschließen, normiert also eine die Behörde bindende Entscheidung. Die Nr. 1 der genannten Vorschrift schützt mit den darin bezeichneten Modalitäten der „internationalen Beziehungen“ (1. Alt.), der „Landesverteidigung“ (2. Alt.) und der „erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ (4. Alt.) - ebenso wie Art. 3 Abs. 2 Spiegelstriche 1 und 2 der Richtlinie - herausragende staatliche Interessen von erheblichem Gewicht, die sämtlich die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Staates berühren (Röger, UIG, § 7 Rdn. 12; Fluck/Theuer, § 7 Rdn. 37; Turiaux, UIG, § 7 Rdn. 1; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 2; Wegener, IUP 1992, 211 [215]; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [738]; Arzt, ZRP 1993, 18 [20]). In diesen Schutz öffentlicher Belange in Nr. 1 der Vorschrift ist auch die „Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden“ (3. Alt.) einbezogen. Angesichts dieser vom deutschen Gesetzgeber - aber auch schon vom Richtliniengeber - gewählten Systematik der Vorschrift wird deutlich, daß der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ein den übrigen Modalitäten gleichgeordnet schutzwürdiges Interesse beizumessen ist. Dies ist bei der Auslegung des Begriffes der Beratungen ebenso zu berücksichtigen wie bei der Bestimmung der an die Vertraulichkeit dieser Beratungen zu stellenden Anforderungen (vgl. dazu bereits Senat, Beschl. v. 10.07.1996 - 4 L 222/95 -, ZUR 1997, 43 [44] m.w.N.; Turiaux, UIG, § 7 Rdn. 6; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 10; Vahldiek, ZUR 1997, 144 [146]; anders nur Fluck/Theuer, UIG, § 7 Rdn. 64 f., VG Schleswig, Urteile v.

30.06.1995 - 12 A 290/93 - und - 12 A 170/93 -, ZUR 1996, 96 [98]). Danach müßte die Beratung selbst von herausgehobener Bedeutung sein, die Erteilung der begehrten Informationen mithin zu einer erheblichen Beeinträchtigung öffentlicher Belange führen. Dies erscheint vorliegend schon vor dem Hintergrund der genannten strengen Anforderungen an die „Vertraulichkeit“ behördlicher Beratungen zumindest zweifelhaft. Jedenfalls aber führt der eben dargelegte systematische Zusammenhang der einzelnen Modalitäten zwingend dazu, den Begriff der Beratungen insoweit eng zu verstehen, als jedenfalls isoliert von etwaigen Beratungsvorgängen bereits vorhandene oder aus ihnen hervorgehende Gutachten, Stellungnahmen der Sachinformationen vom Schutzbereich der Vorschrift auszunehmen sind.

Auch die historische Auslegung stützt die oben ausgeführte Begriffsbestimmung. Im Kommissionsentwurf der Umweltinformationsrichtlinie war in Art. 8 Abs. 1 Spiegelstrich 1 ursprünglich nur das „Beratungsgeheimnis der Regierung“ als Ausnahmetatbestand enthalten. Dieser Vorschlag entsprach dem damals geltenden französischen Recht und wurde dort als Schutz des „Abwägungsgeheimnisses“ verstanden (vgl. Winter, UPR 1989, 81 [84]). Dieses Verständnis spricht dafür, auch nur die während behördlicher Beratungen vorgebrachten Diskussions- und Abwägungsfaktoren, mithin die internen Willensbildungsvorgänge, dem Schutzzweck des Ausschlußtatbestandes zu unterstellen, nicht aber die zur Entscheidung führenden Tatsachen und Sachinformationen.

Gestützt wird die vorstehend getroffene Begriffsbestimmung insoweit auch vom gesetzgeberischen Ziel der Normierung eines Zugangsanspruchs zu Umweltinformationen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift stets das Verständnis zugrunde zu legen, das ihr eine effektive und funktionsadäquate Wirkung verleiht; es ist der sog. „effet utile“ zu beachten (vgl. EuGH, Rs. 9/70, Slg. 1970, S. 825, 838 [„Leberpfennig-Entscheidung“]; Rs. 41/74, Slg. 1974, S. 1337, 1348 [van Duyn]). Wendet man diesen Maßstab auf die Umweltinformationsrichtlinie an, so ist festzustellen, daß die Richtlinie entsprechend der Grundsatzentscheidung, einen möglichst umfassenden Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren, Ausnahmen von diesem Grundsatz nur „in ganz bestimmten, genau bezeichneten Fällen“ zulassen will (siebter Erwägungsgrund der Richtlinienpräambel). Gemäß Art. 1 ist es u.a. Ziel der Umweltinformatonsrichtlinie, den freien Zugang („freedom of access“, „liberté d'accès“) zu den bei Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen („basic terms and conditions“, „conditions de base“) festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht wer-

den sollen („such information should be made available“, „cette information devrait être rendue accessible“). Gleichlautend ist in § 1 UIG der gesetzgeberische Zweck der deutschen Umsetzung dieser Richtlinie formuliert. Angesichts der Entstehungsgeschichte und der Erwägungsgründe zur Umweltinformationsrichtlinie ist es deren vorrangiges Ziel, jedem Antragsteller rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert den Informationszugang zu gewährleisten. Damit soll ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung, zur Schärfung des Umweltbewußtseins und damit verbunden zur Effektivierung der von den Mitgliedsstaaten umzusetzenden Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft geleistet werden. Dieser Zweck geht u.a. aus dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinienpräambel („Der Zugang zu umweltbezogenen Informationen im Besitz der Behörden wird den Umweltschutz verbessern.“) sowie dem im ersten Erwägungsgrund in Bezug genommenen vierten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz von 1987 bis 1992 hervor, in dem als Forderung u.a. angemerkt ist, „Wege zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen, über die die Umweltbehörden verfügen, zu finden“, damit „die Öffentlichkeit besser die staatliche Umweltpolitik und umweltbezogene Maßnahmen kontrollieren“ kann (ABLEG Nr. C 70 v. 18.03.1987, S. 3 ff., 16 und Nr. C 328 v. 07.12.1987, S. 15 ff.). Danach wird der Unterrichtung der Öffentlichkeit unter dem Gesichtspunkt angestrebter größerer Verwaltungstransparenz hohe Bedeutung beigemessen und eine verbesserte Umweltinformation als Element zum Schutz von Menschen und Umwelt durch bessere Anwendung von Vorschriften, Entwicklung erforderlicher Umweltschutzmaßnahmen und deren Akzeptanz durch die Öffentlichkeit angesehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 06.12.1996 - 7 C 64/95 -, ZUR 1997, 87 [89]; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [734, 736] m.w.N.; Berg, GewArch 1996, 177 [181] m.w.N. in Fn. 39; Erbguth/Stollmann, UPR 1994, 81 m.w.N. in Fn. 8). Besteht aber zum - gesetzgeberisch erklärten und hervorgehobenen - Zweck der Gewährleistung einer öffentlichen effektiven Vollzugskontrolle im Umweltrecht - wie in § 4 UIG - ein grundsätzlicher Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen und sind - wie in den §§ 7, 8 UIG - Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen, so müssen diese insoweit eng ausgelegt und angewandt werden, als die beabsichtigte Wirkung des Grundsatzes nicht beeinträchtigt werden darf (vgl. Arzt, ZRP 1993, 18 [20]; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [737], der auf die Rechtsprechung des EuGH zum Verhältnis der Art.30 und 36 EGV verweist; Dausen, a.a.O., S. 79 f. m.w.N. in Fn. 291; EuG, Urt. v. 05.03.1997 - T-105/95 -, ZUR 1997, 148 [151] zur Auslegung eines Verhaltenskodexes, der einen grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Zugang zu Kommissionsdokumenten normiert und in bestimmten Fällen Ausnahmen vorsieht). Im vorliegenden Fall müssen daher die Ausschlußtatbestände des UIG unter dem Gesichtspunkt ausgelegt werden, daß sie nicht die Verwirklichung des Gesetzes- und Richtlinienzieles der

Transparenz behördlicher Umwelttätigkeiten vereiteln. Eine Begriffsbestimmung hat daher zumindest insofern in „enger Auslegung“ zu erfolgen, als das in der Umweltinformationsrichtlinie und dem UIG festgelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis von Zugangsanspruch und Ausnahmetatbeständen nicht in sein Gegenteil verkehrt werden darf. Diesen Schluß stützt auch der oben bereits erwähnte siebte Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie, der vorgibt, es könne nur „in ganz bestimmten, genau bezeichneten Fällen (...) gerechtfertigt sein, erbetene umweltbezogene Informationen zu verweigern“ (vgl. ähnliche Erwägungen bei Fluck/Theuer, vor § 7 Rdn. 8 bis 13; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [737 f.]; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 4).

Würde man neben den behördlichen Beratungs- und Abwägungsvorgängen auch alle daraus hervorgehenden Ergebnisse und sämtliche diesen zugrundeliegenden Sachinformationen und Tatsachen dem Schutz des Ausschlußtatbestandes des § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG unterstellen, so liefe der dem grundlegenden Zweck des umfassenden Umweltschutzes nach weit gefaßte Umweltinformationszugangsanspruch gerade in den besonders wichtigen Verwaltungsbereichen nahezu leer. Die erstrebte Kontrollmöglichkeit behördlicher Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes durch den Bürger ginge verloren, da nahezu alle behördlichen Akten und Informationen im Rahmen unterschiedlichster Verfahrensstadien dem Ausschlußtatbestand unterfielen; von erhöhter Verwaltungstransparenz könnte insoweit nicht mehr gesprochen werden.

Diesen Erwägungen steht auch der Schutzzweck der auszulegenden Norm, an der sich eine Begriffsbestimmung ebenfalls zu orientieren hat, nicht entgegen. § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG schützt - wie auch Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 1 1. Alt. der Umweltinformationsrichtlinie - das Interesse an der Effektivität und Unabhängigkeit der Verwaltung. Zweck des Zugangsausschlusses der Nr. 1 3. Alt. bei Berühren der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen ist der Schutz einer unbefangenen Meinungsbildung und eines freien Meinungsaustausches innerhalb von und zwischen Behörden. Es soll eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung der Behörde sichergestellt werden (Fluck/Theuer, UIG, § 7 Rdn. 50; Röger, UIG, § 7 Rdn. 11; ders. NuR 1995, 175 [181]; Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [738]). Dieser Zweck ist durch den Schutz behördlicher Beratungsvorgänge und Abwägungsprozesse - soweit diese auch im Sinne der Vorschrift der „Vertraulichkeit“ unterliegen - hinreichend gewährleistet (vgl. insoweit auch Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 9, die deutlich formulieren, allein der „behördliche Entscheidungsprozeß“ sei vom Ausnahmegrund geschützt). Sowohl im inter- als auch im intrabehördlichen Bereich unterfallen Interessenbewertungen und die



Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, die bei Bekanntwerden u.U. Einfluß auf die Unbefangenheit und Unabhängigkeit des behördlichen Willenbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses haben könnten, dem Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG. Die Wertung, gefundene Beratungsergebnisse und Beratungsgegenstände vom Schutz der Vorschrift auszunehmen, berührt den Schutzzweck der Norm insoweit nicht mehr, als die Effektivität und Unabhängigkeit der Verwaltung keine wesentliche Beeinträchtigung erfährt, wenn die Ergebnisse - seien es auch nur Zwischenergebnisse - oder Sachinformationen, soweit sie in ihrer spezifischen Form als - zumindest vorläufig - abgeschlossen bezeichnet werden können, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Der Vortrag des Beklagten in diesem Verfahren vermag diese Auslegung nicht in Frage zu stellen. Zwar kann es in einzelnen Fällen u.U. schwierig sein, eine Differenzierung zwischen Beratungsvorgängen und den ihnen zugrundeliegenden Beratungsgegenständen sowie dem Beratungsergebnis vorzunehmen. Ein solcher Fall ist allerdings der dieses Verfahrens nicht. Insoweit geht auch die Auffassung des Beklagten fehl, der Schutzzweck des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG zwingt dazu, behördliche Beratungen generell als vertraulich und damit schutzwürdig anzusehen (vgl. insoweit Senat, Beschl. v. 10.07.1996 - 4 L 222/95 -, ZUR 1997, 43 ff.).

Die vom Kläger begehrte und seitens des Rechtsvorgängers des Beklagten erstellte Vorauswahlliste naturschutzrechtlicher Prüfgebiete unterfällt danach nicht dem Schutz der behördlichen Beratungen i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG. Zwar war die Ausarbeitung der in Rede stehenden Liste nicht nur ein bloßer Daten- und Sachinformationsaustausch, da sich die Auswahl von FFH-Gebieten - nach unwidersprochenen Angaben des Beklagten - als ein komplexer, umweltpolitisch schwieriger Vorgang darstellt. Neben der Aufarbeitung einer Vielzahl naturwissenschaftlicher Fakten war nämlich insbesondere auch die Abwägung und Berücksichtigung einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen erforderlich. Soweit es um diese Abwägungsfaktoren und -vorgänge unter Berücksichtigung einzelner Interessen geht, liegen auch Beratungen i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG vor, wenn auch deren „Vertraulichkeit“ angesichts der oben bereits angestellten Erwägungen zumindest zweifelhaft ist. Einer abschließenden Klärung der Frage, ob es sich insoweit um vertrauliche Beratungen im Sinne der Ausschlußvorschrift handelt, bedarf es allerdings hier nicht, weil es dem Kläger um diese vom Beratungs- und Abwägungsvorgang umfaßten Informationen gar nicht geht. Er begehrt Zugang zu der aufgrund dieses Abwägungsvorgangs erstellten Liste. Diese - wie der Beklagte selbst angibt - zumindest zunächst abschließende Benennung und Auflistung nach Maßgabe der FFH- und Vogelschutzrichtlinie schützenswerter Gebiete in Schleswig-Holstein ist das -

vorläufige - Endergebnis des oben beschriebenen komplexen Bewertungs- und Abwägungsvorgangs. Bei den vom Kläger begehrten Umweltinformationen handelt es sich damit um das von den Beratungsprozessen selbst zu isolierende Ergebnis. Dabei ist auch unerheblich, daß es sich bei der vom Kläger begehrten Gebietsliste lediglich um eine Vorauswahlliste, mithin um ein bloßes Zwischenergebnis handelt. Entscheidend ist allein, daß ein abgeschlossenes Schriftstück (oder eine andere abgeschlossene Form eines Informationsträgers) vorliegt (vgl. insoweit auch § 7 Abs. 2 1. Alt. UIG). Ob dieses Zwischenergebnis nach weiteren Beratungen auch das Endergebnis ist, oder ob, wie hier, - was bereits angesichts des Begriffs einer „Vorauswahl“ nahegelegt wird - später auf Landes- und/oder Bundesebene inhaltliche Modifizierungen vorgenommen werden, spielt dabei keine Rolle. Dieser Bewertung steht auch nicht die Tatsache entgegen, daß das in Form der benannten Liste erstellte Zwischenergebnis u.U. erneut auf Landesebene und darauffolgend auch auf Bundesebene wiederum Beratungsgrundlage im Rahmen des Verfahrens nach Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie war und dort bis zur Vorlage der endgültigen Fassung bei der EU-Kommission weitere Modifizierungen erfuhr. Denn weder als Beratungsergebnis noch als Beratungsgrundlage ist die vom Kläger begehrte Vorauswahlliste vom Schutz der Beratungen i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG erfaßt.

Darüber hinaus ist i.ü. schon zweifelhaft, ob das Tatbestandsmerkmal der „Vertraulichkeit“ i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG erfüllt ist. Bezogen auf die Gebietsliste unter Ausschluß der Informationen über die Wakenitz-Niederung (nördlich des Ratzeburger Sees) ist - wie schon das Verwaltungsgericht zutreffend feststellt - ein Geheimhaltungsinteresse schon gar nicht hinreichend dargelegt oder sonst erkennbar. Aber auch hinsichtlich der Umweltinformationen über die Wakenitz-Niederung ist zweifelhaft, ob die Anforderungen eines Beratungsvorgangs von herausgehobener Bedeutung (vgl. Senat, Beschl. v. 10.07.1996 - 4 L 222/95 -, ZUR 1997, 43 [44]) tatsächlich vorliegen.

Dem Informationsanspruch des Klägers steht auch nicht der Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG entgegen. Es spricht schon vieles dafür, daß das vorliegende Verwaltungsverfahren kein „verwaltungsbehördliches Verfahren“ im Sinne der Vorschrift ist (vgl. auch schon die Vorinstanz). Insoweit verweist der Senat auf die jüngst ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur Vorlagefrage des Senats, ob die in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG genannten verwaltungsbehördlichen Verfahren unter den Begriff des „Vorverfahrens“ in Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 3 der Umweltinformationsrichtlinie fallen (EuGH, Urt. v. 17.06.1998 a.a.O., I 7-9, Rdn. 23 bis 30; vgl. auch Senat, Beschl. v. 10.07.1996 - 4 L 222/95 - [Vorlagebeschluß], ZUR 1997, 43 [45]). Jedenfalls aber sind die Informationen dem Beklagten nicht

i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG „aufgrund eines Verfahrens zugegangen“. Das beklagte Landesamt hat vielmehr nach eigenen Angaben Prüfungsaufträge des Ministeriums abgearbeitet und eine eigene vorläufige Einschätzung der Schutzwürdigkeit bestimmter Gebiete nach Maßgabe der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie an das Ministerium weitergeleitet.

Entgegen der Ansicht des Beklagten greift auch der Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 3 2. Alt. UIG i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG nicht ein. Nach dieser Vorschrift, die auf Art. 3 Abs. 2 Spiegelstrich 7 der Umweltinformationsrichtlinie zurückgeht, soll der Zugang zu Informationen verhindert werden, deren Bekanntgabe die Wahrscheinlichkeit einer Schädigung der Umwelt in den betreffenden Bereichen noch erhöht (Fluck/Theuer, UIG, § 7 Rdn. 119; Röger, UIG, § 7 Rdn. 41, 43). Insoweit hat der Beklagte schon nicht hinreichend dargelegt, für welche Gebiete und in welcher Form Gefährdungen dadurch entstehen können, daß dem Kläger die begehrten Informationen zugänglich gemacht werden. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern bei Bekanntgabe der nach Maßgabe der FFH-Richtlinie vorläufig benannten Gebiete Beeinträchtigungen der weiteren behördlichen Tätigkeiten oder Maßnahmen bei der Schutzgebietsprüfung und -benennung entstehen können. Die bloße Möglichkeit der Gefährdung etwaiger Maßnahmen reicht insoweit nicht. Vielmehr bedarf es einer konkreten Beeinträchtigungsbesorgnis, um ein den benannten Ausschlußtatbestand auslösendes Schutzbedürfnis feststellen zu können (vgl. Röger, UIG, § 7 Rdn. 42; Turiaux, UIG, § 7 Rdn. 39). Dies muß insbesondere dann gelten, wenn - wie hier - der Informationszugang begehrende Bürger einem nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverein angehört oder zumindest nahesteht, da diesen Vereinen die Verfolgung von Naturschutzbelangen anvertraut ist (BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 - 4 C 7/88 -, NVwZ 1991, 162 [165]) und ohne nähere Anhaltspunkte nicht unterstellt werden kann, daß sie diese Aufgabe so wahrnehmen, daß Beeinträchtigungen entstehen (vgl. Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 22).

Schließlich kann sich der Beklagte auch nicht auf § 7 Abs. 2 UIG berufen. Seit Ende 1994 liegt - was vom Beklagten auch nicht bestritten wird - die vom Kläger begehrte Vorauswahl-liste zumindest als Zwischenergebnis in abgeschlossener Form vor (vgl. oben), so daß die 1. Modalität der Vorschrift („Übermittlung noch nicht abgeschlossener Schriftstücke“) schon deshalb als Ausschlußgrund ausscheidet. Zudem ist die Liste der Schutzwürdigkeitsprüfgebiete inklusive der Informationen über die Wakenitz-Niederung nördlich des Ratzeburger Sees keine „verwaltungsinterne Mitteilung“ im Sinne der 3. Modalität der Vorschrift. Zweck der Vorschrift ist der Schutz solcher Mitteilungen, die die innere Organisation und Funktionsfähigkeit der Verwaltung betreffen (Fluck/Theuer, UIG, § 7 Rdn. 164; Schome-

rus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdn. 29; Turiaux, UIG, § 7 Rdn. 48). Um derartige Verwaltungsinterna handelt es sich hier - wie i. E. auch das Verwaltungsgericht feststellt - nicht. Wie bereits dargelegt, geht die Zusammenstellung und Übermittlung der Gebietsliste als Ergebnis eines behördlichen Bewertungs- und Abwägungsprozesses über den schlichten inter- und intrabehördlichen Daten- und Sachinformationsaustausch zu Informationszwecken (vgl. Scherzberg, DVBl. 1994, 733 [738 f.]; Röger, UIG, § 7 Rdn. 14) hinaus.

Der Beklagte hat nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu entscheiden, ob er dem Kläger Auskunft erteilt, Akteneinsicht gewährt oder die Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG). Dabei ist der Zweck der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG vom 23. Juni 1990 zu berücksichtigen. Das Auswahlermessen des Beklagten besteht insoweit insbesondere nur zwischen solchen Informationsmitteln, die im wesentlichen die gleiche Informationseignung besitzen (vgl. BVerwG, Urt. v. 06.12.1996 - 7 C 64/95 -, ZUR 1997, 87 ff.).

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO und § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision war zuzulassen, da die Rechtssache bezogen auf die im Zusammenhang mit § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG stehenden Rechtsfragen grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil ist die Revision an das Bundesverwaltungsgericht statthaft. Die Revision ist bei dem

Schleswig-Holsteinischen  
Oberverwaltungsgericht,  
Brockdorff-Rantzau-Straße 13,  
24837 Schleswig,

innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewährt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revisionsschrift muß das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des mit der Revision befaßten Senats des Bundesverwaltungsgerichts verlängert werden.

Die Revisionsbegründung muß einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben. Im Revisionsverfahren muß sich der Revisionskläger durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit der Befähigung zum Richteramt oder Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

...

...

...

---

