

Verwaltungsgericht Köln, 13 K 5055/06

Datum: 23.10.2008
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 13. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 K 5055/06

Tenor: Der Ablehnungsbescheid des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 27. Juli 2006 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 31. Oktober 2006 wird aufgehoben. Die Beklagte wird verpflichtet, Auskunft über den gesamten Betrag der gewährten Direktzahlungen für jeden Antragsteller jeweils für die Jahre 2004 und 2005 zu erteilen.

Die Beklagte wird weiter verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 3. Juni 2006 auf Übermittlung der Angaben über Direktzahlungen jeweils für die Jahre 2004 und 2005, gegliedert nach Bundesland für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, unter Angabe des Namens/der Betriebsbezeichnung und des jeweiligen Bundeslandes, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu einem Viertel und die Beklagte zu drei Vierteln.

Die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand	1
Der Kläger begehrt von der Beklagten Auskünfte über die Gewährung landwirtschaftlicher Subventionen.	2
Nachdem der Kläger im April 2006 beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) zunächst um Auskunft darüber gebeten hatte, welche öffentlichen Stellen in welcher Form über Informationen zur	3

Agrarförderung verfügten, und das Ministerium diese Anfrage beantwortet hatte, bat er mit an das BMELV gerichtetem Schreiben vom 3. Juni 2006 neben Angaben zu gewährten Ausfuhrerstattungen um "Angabe der gewährten Direktzahlungen sowohl für das Jahr 2004 als auch für das Jahr 2005, und zwar in der folgenden Form

- a) für jeden Antragsteller den gesamten Betrag der gewährten Beihilfen 4
- b) gegliedert nach Bundesland für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, die Angabe des Namens/der Betriebsbezeichnung und des jeweiligen Bundeslandes." 5

Hinsichtlich der Art des Informationszugangs bat der Kläger um elektronische Übermittlung als Datenbank (möglichst dbf), hilfsweise als Tabelle (z.B. Excel). 6

Mit Ablehnungsbescheid vom 27. Juli 2006 lehnte das BMELV dieses Auskunftsbegehren im Wesentlichen mit der Begründung ab, dass es über die begehrten Daten nicht verfügbungsbefugt sei, da sie dem Ministerium nur zum Zwecke der Weiterleitung an die Kommission der EU übermittelt würden. Das gelte unabhängig davon, ob es sich um Daten handelte, die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung oder den Zahlstellen der Länder übermittelt worden seien und lediglich an die Kommission weitergeleitet werden müssten, oder um Daten, die vom Ministerium ausgewertet, geprüft und gespeichert und gegebenenfalls veröffentlicht werden müssten. 7

Mit seinem dagegen eingelegten Widerspruch machte der Kläger im Wesentlichen geltend, dass das Ministerium sehr wohl über die ihm vorliegenden Daten verfügen könne. Es komme nicht darauf an, wer die Daten erhoben habe, sondern nur darauf, dass der Behörde kraft Gesetz oder Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht zustehe. Das sei immer dann anzunehmen, wenn die Behörde mit den Daten in bestimmter Art und Weise verfahren solle, wie hier durch die Weiterleitung an die EU-Kommission. Das BMELV könne sich auch nicht auf einen zu hohen Verwaltungsaufwand berufen, da dies keinen Ablehnungsgrund darstelle. Im übrigen entstehe der im Bescheid angeführte Verwaltungsaufwand auch nicht, da kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis betroffen sei. Die erbetenen Auskünfte seien in den beteiligten Kreisen ohnehin bekannt, da man die Verhältnisse der agrarischen Großbetriebe kenne. Jedenfalls sei kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung erkennbar, da bei Weitergabe keine Schädigung des Unternehmens insbesondere nicht in wettbewerblicher Hinsicht zu erwarten sei; es gebe keinen Wettbewerb um Subventionen, da die Vergabe nach festen Regeln erfolge. Schließlich gehe es um die Verwendung öffentlicher Gelder, an deren Verwendung der Steuerzahler ein Interesse habe. Das gelte insbesondere für Subventionen, die ohne Gegenleistung gewährt würden. 8

Im übrigen handele es sich - jedenfalls in erheblichem Umfang - um Umweltinformationen mit der Folge, dass es nicht auf die Zustimmung der Betroffenen ankomme, sondern auf eine Abwägung zwischen dem persönlichen Interesse des Subventionsempfängers mit dem öffentlichen Interesse. Es gehe um Umweltinformationen, da der Agrarsektor betroffen sei und alle die Landwirtschaft betreffenden Maßnahmen die Umwelt berührten; das gelte jedenfalls für Maßnahmen mit Flächenbezug (Zahlungen für Flächenstilllegungen, steuernde Interventionszahlungen wie auch für Exportförderungen). Der dabei jeweils gegebene mittelbare Umweltbezug reiche insoweit aus. 9

Mit Widerspruchsbescheid vom 31. Oktober 2006 wies das BMELV den Widerspruch zurück. Zur Begründung machte es im Wesentlichen geltend, dass es nicht verfügbungsbefugt sei, da die Daten der Länder zu den Direktzahlungen ihm nur zum Zwecke der Weiterleitung an die EU-Kommission vorlägen. Die Verfügungsbefugnis einer Behörde, die die Daten nicht selbst erhoben habe und 10

an die sie lediglich zum Zwecke der Weiterleitung abgegeben worden seien, hinge von Gesetz oder Vereinbarung ab. Beide Gesichtspunkte führten hier nicht zu einer Verfügungsbefugnis. Aus der bloßen aktenmäßigen Ablage folge keine Verfügungsbefugnis.

Das Umweltinformationsgesetz sei nicht anwendbar, da es sich nicht
Umweltinformationen handele. Die Zahlungen stellten Marktordnungsmaßnahmen dar und hätten keinen Umweltbezug, auch keinen mittelbaren. Es handele sich um Instrumente der Marktsteuerung mit dem Ziel, Märkte und Preise zu stabilisieren und der Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Die Zahlungen dienten dem Ziel, die durch die Senkung institutioneller Preise entstehenden Einkommenseinbußen durch eine Ausgleichszahlung an die Erzeuger auszugleichen, hätten aber keine umweltschützende Zielsetzung. Wenn die Zahlungen auch in einem weiteren Sinne umweltschützend sein mögen, fehle es aber an der für die Qualifizierung als Umweltinformation erforderliche Erkennbarkeit einer konkreten Umweltrelevanz.

Am 28. November 2006 hat der Kläger Klage erhoben, zu deren Begründung er unter Wiederholung und Vertiefung seines Vorbringens im Widerspruchsverfahren im Wesentlichen ergänzend geltend macht, dass das Ministerium sehr wohl über die Daten verfügen könne. Die Verfügungsbefugnis sei dem Ministerium hier stillschweigend durch die Abgabe der Daten eingeräumt worden. Die Verfügungsbefugnis sei gegeben, wenn eine Behörde Daten erhalte, um mit diesen etwas zu tun, sie etwa weiterzuleiten. Maßgeblich sei, ob die Daten zur eigenen Aufgabenerfüllung benötigt würden und auf Dauer überlassen worden seien. Hier sei das Ministerium selbst gegenüber der EU verpflichtet.

Für die Einordnung als Umweltinformation sei eine umweltschützende Zielsetzung nicht erforderlich; ausreichend sei eine mögliche Auswirkung, was etwa bei Flächenstilllegungsprämien, aber auch bei produktbezogenen Zahlungen offensichtlich sei.

Der Kläger beantragt,

1. die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 27. Juli 2006 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 31. Oktober 2006 zu verpflichten, dem Kläger gemäß seinem Antrag vom 3. Juni 2006 die Angaben über Direktzahlungen für die Jahre 2004 und 2005 jeweils in der Form zu übermitteln, dass

a) für jeden Antragsteller der gesamte Betrag der gewährten Beihilfen und

b) gegliedert nach Bundesland für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, die Angabe des Namens/der Betriebsbezeichnung und des jeweiligen Bundeslandes angegeben werden.

2. die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie wiederholt und vertieft die Gründe der angegriffenen Bescheide und macht darüber hinaus geltend, dass sich ein Informationsanspruch weder aus dem Informationsfreiheitsgesetz noch aus dem Umweltinformationsgesetz ergebe. Es handele sich schon nicht um eine amtliche Information, da dem BMELV keine Aufzeichnungen über die 20 Empfänger der höchsten Subventionen vorläge. Im

Übrigen fehle dem BMELV die erforderliche Verfügungsbefugnis, da die Übermittlung der Daten durch die Länder nur zum Zweck der Weiterleitung an die EU-Kommission erfolge; insoweit komme dem Ministerium nur eine Botenstellung zu. Auch aus EU- Recht sei keine gesetzlich eingeräumte Verfügungsbefugnis abzuleiten, da aus EU- Recht nichts für die innerstaatliche Aufgabenverteilung folge. Einer für die Sachfrage nicht zuständigen Behörde komme kein Auskunftsrecht zu; maßgeblich sei die größere Sachnähe.

Das Umweltinformationsgesetz sei nicht anwendbar, weil keine Information über die Umwelt begehrt werde. Der weite Begriff der Umweltinformation bedürfe der Eingrenzung durch das Erfordernis der umweltschützenden Intention. Auskünfte über Direktzahlungen hätten keinen hinreichenden Umweltinformationsgehalt, da sich allein aus der Höhe keine Aussage zur Umwelt entnehmen lasse.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den sonstigen Inhalt der Streitakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des BMELV.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die insgesamt zulässige Klage hat im Wesentlichen Erfolg.

Der Kläger hat gegen die Beklagte einen Anspruch auf Auskunft über die Höhe der gewährten Direktzahlungen für jeden Antragsteller für die Jahre 2004 und 2005 (I.). Hinsichtlich der weiter begehrten Auskunft über die 20 Antragsteller aus jedem Bundesland, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, hat der Kläger gegen die Beklagte mangels Spruchreife nur einen Anspruch auf erneute Bescheidung seines dahingehenden Auskunftsbegehrens (II.). Der mit der Klage angegriffene Ablehnungsbescheid des BMELV vom 27. Juli 2006 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 31. Oktober 2006 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 S. 1 und 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

I. Der Kläger kann von der Beklagten für jeden Antragsteller die Angabe des gesamten Betrages der gewährten Direktzahlungen für die Jahre 2004 und 2005 verlangen (Ziffer 1 a des Klageantrags).

Dieser Anspruch ergibt sich aus § 3 des am 14. Februar 2005 in Kraft getretenen Umweltinformationsgesetzes (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), wonach jede Person Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen hat, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

Das UIG als das gegenüber dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz - (IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) speziellere Gesetz ist auf das Auskunftsbegehren des Klägers anwendbar, weil der Kläger - wie sogleich näher darzulegen sein wird - Zugang zu einer Umweltinformation begehrt.

Die Voraussetzungen des § 3 UIG liegen vor. Der klagende eingetragene Verein ist als juristische Person auskunftsberechtigt. Das BMELV ist weiter eine informationspflichtige Stelle; dazu gehören nach § 2 Abs. 1 Ziff. 1 UIG neben der Regierung andere Stellen der öffentlichen Verwaltung; das sind auch Bundesministerien.

Die begehrte Angabe zur Höhe der jedem Antragsteller in den Jahren 2004 und 2005 gewährten Beihilfezahlung enthält auch eine Umweltinformation i.S. des UIG. Nach der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Ziff. 3 UIG, die ihrerseits insoweit auf der Definition des Art. 2 Ziff. 1 c) der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. EG L 41/26) beruht, sind Umweltinformationen u.a.

alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen oder auf Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken.

Bei den nachgefragten Auskünften zu den Beträgen der jedem Antragsteller in den Jahren 2004 und 2005 gewährten Beihilfe handelt es sich um Umweltin-
formationen. Dabei ist zwischen der Förderung zwischen den Jahren 2004 und
2005 zu unterscheiden.

32

1. Vor der Umstellung des landwirtschaftlichen Förderungssystems zum Jahr 2005
betrafen die Zahlungen an Landwirte vor allem die erzeugten landwirtschaftlichen
Produkte. Zu unterscheiden waren - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - etwa
bestimmte Tierprämien wie Rinderprämien, Mutterkuhprämien oder Schafprämien
und flächenbezogene Zahlungen wie Flächenstilllegungsprämien oder
Extensivierungszuschläge zu bestimmten Tierprämien. Die Auskunft über die
Zahlung dieser Prämien betrifft Umweltinformationen in dem angeführten Sinne.
Zwar ist unmittelbarer Gegenstand der Auskunft die Zahlung bestimmter
Geldbeträge an entsprechende Antragsteller. Die Zahlung von Prämien wirkt sich
aber nicht unmittelbar auf die Umwelt oder ihre Bestandteile aus. Das Erfordernis
einer unmittelbaren Auswirkung auf die Umwelt ist allerdings gerade nicht
Bestandteil der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Ziffer 3 UIG. Vielmehr deutet
schon die definitionsgemäße Möglichkeit einer nur wahrscheinlichen Auswirkung
auf die Umwelt darauf hin, dass es nicht auf tatsächliche Auswirkungen ankommt,
sondern die bloße Möglichkeit einer Auswirkung auf die Umwelt ausreicht.
Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einem die
frühere Fassung des § 3 UIG vom 8. Juli 1994 (BGBl I S. 1490) betreffenden Urteil
vom 25. März 1999 -7 C 21.98 - Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
(BVerwGE) 108, 369 (377) = Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1999, S. 313
entschieden, dass es auf die Unterscheidung zwischen unmittelbaren und
mittelbaren Auswirkungen nicht ankommt und dazu ausgeführt:

33

34

35

"Entgegen der...Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts ist die Gewährung
von Umweltsubventionen nicht deswegen dem freien Informationszugang
entzogen, weil die Verbesserung der Umweltsituation nicht unmittelbar, sondern
nur mittelbar durch die Unterstützung privater Aktivitäten erreicht wird. Das
Kriterium der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit des Umweltschutzes ist weder in §
3 Abs. 2 Nr. 3 UIG noch in Art. 2 Buchst. a UIRL genannt und überdies zur
Abgrenzung der dem Gesetz unterfallenden Umweltinformationen von anderen,
den Bürgern nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich. Ähnlich wie
die Umweltsubvention erreichen auch die dem Umweltschutz dienenden
Maßnahmen der staatlichen Kontrolle privater umweltgefährdender Aktivitäten, die
dem in § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG und in Art. 2 Buchst. a der
Umweltinformationsrichtlinie beispielhaft ("...einschließlich...") genannten Begriff
der "verwaltungstechnischen Maßnahmen" zuzuordnen sind und daher einen
typischen Gegenstand des Informationsanspruchs der Bürger nach § 4 Abs. 1 UIG
bilden (...), ihr Ziel nicht etwa unmittelbar, sondern nur mittelbar; denn die im
Genehmigungs- oder Überwachungsverfahren ergehenden Bescheide der
Behörde betreffen ebenfalls private Aktivitäten, sei es, dass sie diese ermöglichen,
sei es, dass sie sie vorschreiben. Nach der Rechtsprechung des Europäischen
Gerichtshofs setzt der in der Umweltinformationsrichtlinie und im
Umweltinformationsgesetz übereinstimmend verwendete Begriff der "Tätigkeiten

36

oder Maßnahmen zum Schutz...(der Umwelt)" nicht einmal voraus, dass die umweltschützenden Wirkungen tatsächlich eintreten; es reicht aus, dass die behördlichen Tätigkeiten oder Maßnahmen hierfür generell geeignet sind. Kennzeichnen für den Begriff ist also nicht etwa der Weg, auf dem das Ziel der Verbesserung der Umweltsituation erreicht wird, sondern die der Tätigkeit oder Maßnahme zugrunde liegende umweltschützende Zielsetzung als solche."

In diesem Sinn mag Ziel der bis zum Jahr 2004 gewährten landwirtschaftlichen Prämien die Verbesserung der Einkommensstruktur der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung gewesen sein. Die Zahlungen knüpften aber gerade nicht an eine bestimmte Einkommensgrenze oder Bedürftigkeit als Voraussetzung für ihre Gewährung an. Anknüpfungspunkt für ihre Gewährung waren vielmehr bestimmte landwirtschaftliche Aktivitäten. Diese Aktivitäten haben aber regelmäßig Auswirkungen auf Bestandteile der Umwelt oder können sie jedenfalls - was nach der Begriffsbestimmung ausreichend ist - haben. Das wird besonders deutlich an der Gewährung von Flächenstillegungsprämien, die dafür gezahlt werden, dass bestimmte zuvor landwirtschaftlich genutzte Flächen zukünftig für gewisse Zeiträume nicht mehr in dieser Weise - bisweilen auch in anderer Weise - genutzt werden. Wird eine bisherige landwirtschaftliche Nutzung aber zeitweilig aufgegeben und ein Acker brach liegen gelassen, ist offenkundig, dass dies durch veränderte Aufnahme der Bodennährstoffe oder eine andere Durchwurzelung und andere Feuchtigkeitsaufnahme Auswirkungen etwa auf den Zustand des Umweltbestandteils Boden hat oder jedenfalls haben kann. Auch Auswirkungen auf andere Umweltbestandteile wie Luft, Atmosphäre, Landschaft und natürliche Lebensräume (etwa für die Tierwelt) sind nicht ausgeschlossen, sondern durchaus wahrscheinlich. Eine mögliche Auswirkung auf die Umwelt ist bei den angeführten Flächenstillegungsprämien daher gegeben. Gleiches gilt für die Zahlung von sog. Extensivierungsprämien, die an einen bestimmten Besatzdichtefaktor, also die Zahl der Großvieheinheiten auf einer bestimmten Fläche, anknüpfen. Schon der Boden einer Weide wird aber unterschiedlich beansprucht je nachdem, ob mehr oder weniger Kühe oder Rinder auf einer Weide stehen. Auch Luft, Atmosphäre und natürliche Lebensräume sind schon durch Gerüche und Abgrasungen möglicherweise betroffen.

Nicht wesentlich anders verhält es sich mit den Tierprämien. Diese werden etwa als Schlachtprämien für die Schlachtung bestimmter Tierarten gewährt, wenn die Tiere bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dabei kann die Höhe der Zahlungen je nach Marktlage von Jahr zu Jahr variieren. Diese Zahlungen können den Landwirt aber bei seiner Entscheidung beeinflussen, ob er mehr oder weniger Tiere, welche Tierart er halten oder ob er überhaupt Tiere halten will. Ob überhaupt Tiere gehalten werden oder nur Ackerbau betrieben wird, hat aber Auswirkungen auf die Umwelt. Wie soeben bei der Extensivierungsprämie dargelegt ist dies aber auch bei einer Veränderung der Zahl der gehaltenen Tiere der Fall. Nichts anderes gilt auch für eine Änderung der Tierart, deren Mast der einzelne Betrieb sich annimmt.

Diese wenigen Beispiele zeigen: Die bäuerliche Betriebe stützenden Agrarsubventionen honorieren vielfältige landwirtschaftliche Aktivitäten. Diese Tätigkeiten betreffen die Erzeugung von Gütern aus der Natur und haben damit die sog. Urproduktion zu Gegenstand. Die Gewinnung von Gütern aus der Natur ist aber umweltrelevant; damit haben auch Agrarsubventionen möglicherweise Auswirkungen auf die Umwelt: Auskünfte über derartige Zahlungen stellen damit Umweltinformationen dar,

im Ergebnis ebenso Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 29. November 2007 - 12 A 37/06 -, VG Hamburg, Urteil vom 22. Mai 2008 - 13 K 1172/07-; a.A. VG Düsseldorf, Urteil vom 24. August 2007 - 26 K 668/06 -.

2. Auch die Auskünfte über die im Jahr 2005 erfolgten Zahlungen betreffen

37

38

39

40

41

Umweltinformationen. Grundlage dieser Zahlungen sind die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (Amtsblatt der Europäischen Union - ABl. Nr. L 270/1) mit den Durchführungsbestimmungen der Kommission zur Betriebsprämienregelung in der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 vom 21. April 2004 (ABl. Nr. L 141/1) und den Durchführungsbestimmungen der Kommission zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem in der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 vom 21. April 2004 (ABl. Nr. L 141/18) und auf nationaler Ebene das Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien-Durchführungsgesetz - BetrPrämDurchfG) vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1763), die Verordnung zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien-Durchführungsverordnung - BetrPrämDurchfV) vom 3. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3204) und die Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems - InVeKoSV - vom 3. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3194). Durch diese Vorschriften wurden die bis dahin für einzelne landwirtschaftliche Tätigkeiten gezahlten Zuschüsse dahingehend geändert, dass nunmehr für jeden anspruchsberechtigten Betriebsinhaber eine einheitliche Betriebsprämie gezahlt wird, die auf bestimmten der Höhe nach landeseinheitlichen Zahlungsansprüchen für jeden Hektar der beihilfefähigen Betriebsfläche festgesetzt wird. Für den hier interessierenden Zusammenhang ist damit jedoch keine wesentliche Änderung verbunden. Denn Grundlage der Berechnung der Höhe der Betriebsprämie sind die in der Vergangenheit für bestimmte landwirtschaftliche Tätigkeiten gezahlten Prämien und Subventionen und etwaige Änderungen dieser Tätigkeiten. Haben diese aber - wie dargestellt - möglicherweise Auswirkungen auf Umweltbestandteile, gilt dies auch für die daraus abgeleitete Betriebsprämie. Auch die Auskunft über die ab dem Jahr 2005 gezahlte Betriebsprämie enthält daher eine Umweltinformation.

Handelt es sich damit sowohl hinsichtlich der begehrten Auskunft über die Zahlungen für das Jahr 2004 als auch bezüglich der Zahlungen für das Jahr 2005 um Umweltinformationen i.S. von § 2 Abs. 3 Ziff. 3 UIG, ist das UIG gegenüber dem IFG vorrangig anwendbar und zugleich der Tatbestand der Anspruchsgrundlage des § 3 Abs. 1 UIG erfüllt.

42

Hinsichtlich des mit dem Antrag zu 1 a geltend gemachten Auskunftsanspruchs auf Übermittlung des gesamten Betrags der für jeden Antragsteller in den Jahren 2004 und 2005 gewährten Beihilfen kann die Beklagte sich auch nicht mit Erfolg auf Ablehnungsgründe berufen. Ablehnungsgründe nach § 8 UIG scheiden ersichtlich aus, da durch die begehrte Bekanntgabe öffentliche Belange nicht berührt werden. Auch Ablehnungsgründe nach § 9 UIG zum Schutz sonstiger Belange kommen nicht in Betracht. Insbesondere geht es in diesem Zusammenhang nicht um den Schutz von Rechten der Empfänger der Subventionen, seien es deren personenbezogene Daten nach § 9 Abs. 1 Ziff. 1 UIG, seien es deren Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 9 Abs. 1 Ziff. 3 UIG. Denn bei diesem Begehren soll nur mitgeteilt werden, welche einzelnen Gesamtbeträge ausgezahlt worden sind; die einzelnen Beträge sollen insoweit nicht einzelnen Betrieben bzw. Betriebsinhabern zugeordnet werden. Das hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich klargestellt. Geht es damit aber um nicht individualisierte Angaben, können auch Rechte der Subventionsempfänger nicht betroffen sein. Da die Beklagte den Auskunftsanspruch auch nach dieser Klarstellung nicht erfüllt oder eine Erfüllung in Aussicht gestellt hat, war sie antragsgemäß zu verpflichten.

43

Hinsichtlich der Art der Informationsgewährung ist § 3 Abs. 2 UIG zu beachten. Nach Satz 1 dieser Bestimmung kann der Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nach Satz 2 nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Hier hat der Kläger im Verwaltungsverfahren um elektronische Übermittlung als Datenbank (möglichst .dbf), hilfsweise als Tabelle (z.B. Excel) gebeten. Da das BMELV dieser Art des Informationszugangs nicht entgegengetreten ist, eine mit weniger Verwaltungsaufwand verbundene Art des Informationszugangs nicht ersichtlich ist und die Vertreter des BMELV in der mündlichen Verhandlung die Übermittlung als Datenbank für möglich gehalten haben, ist die Beklagte verpflichtet, den Zugang zu den begehrten Informationen durch Übermittlung als Datenbank zu ermöglichen.

44

II. Hinsichtlich der mit dem Antrag zu 1 b weiter begehrten Übermittlung der Angaben über Direktzahlungen für die Jahre 2004 und 2005 für diejenigen 20 Antragsteller eines jeden Bundeslandes, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, ist die Klage nur teilweise begründet. Auch insoweit erweist sich der Ablehnungsbescheid des BMELV vom 27. Juli 2006 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 31. Oktober 2006 als rechtswidrig und war deshalb in vollem Umfang aufzuheben; mangels Spruchreife steht dem Kläger insoweit aber lediglich ein Anspruch auf erneute Bescheidung seines Antrags zu.

45

1. Auch hinsichtlich der mit dem Antrag zu 1 b begehrten Übermittlung der Angaben über Direktzahlungen für die Jahre 2004 und 2005 für diejenigen 20 Antragsteller eines jeden Bundeslandes, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, ist das UIG anwendbar und sind die Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage des § 3 Abs. 1 UIG erfüllt: Der Kläger als juristische Person begehrt vom BMELV als informationspflichtiger Stelle die Übermittlung von Namen bzw. Betriebsbezeichnung derjenigen 20 Antragsteller eines jeden Bundeslandes, die in den Jahren 2004 und 2005 die höchsten Beihilfen erhalten haben. Da - wie dargelegt - die Auskünfte über gewährte Agrarsubventionen sowohl für das Jahr 2004 als auch für 2005 Umweltinformationen i.S.v. § 2 Abs. 3 Ziff. 3 UIG enthalten, begehrt der Kläger auch Zugang zu solchen Umweltinformationen.

46

2. Dem Anspruch steht nicht entgegen, dass im BMELV keine Aufstellung oder Liste mit den Namen oder Betriebsbezeichnungen der 20 Empfänger mit den höchsten Agrarbeihilfe je Bundesland vorhanden ist. Daraus kann nicht etwa geschlossen werden, dass das BMELV nicht gem. § 3 Abs. 1 UIG über diese Umweltinformation verfüge. Nach § 2 Abs. 4 UIG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind. Auch wenn im BMELV noch keine Zusammenstellung der Namen dieser Subventionsempfänger existiert, heißt dies aber - wie auch von dem Vertreter des BMELV in der mündlichen Verhandlung nicht in Abrede gestellt worden ist - nicht, dass diese noch nicht vorhanden seien. Eine informationspflichtige Stelle verfügt vielmehr auch dann über die Umweltinformation, wenn diese erst aus bereits vorhandenen Informationen zusammengestellt werden muss. Eine Grenze dürfte insoweit - was hier aber keiner Entscheidung bedarf - dort bestehen, wo die Aufbereitung der Informationen mit einem unzumutbaren Verwaltungsaufwand verbunden ist. Hier ist die Feststellung der 20 Empfänger der höchsten Beihilfen je Bundesland aus den im BMELV vorliegenden Länderzusammenstellungen mit Hilfe eines besonderen Computerprogramms - wie der Vertreter des Ministeriums in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestätigt hat - ohne einen solchen unzumutbaren Arbeitsaufwand problemlos möglich. Dabei handelt es sich dann

47

aber nicht um eine neue erstmals vorhandene Information, sondern um Ausschnitte aus bereits vorhandenen Umweltinformationen, über die das BMELV auch schon zuvor verfügte.

3. Der begehrten Verpflichtung der Beklagten zur Übermittlung der begehrten Informationen zu den 20 größten Subventionsempfängern je Bundesland steht jedoch entgegen, dass die Sache nicht im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spruchreif ist und die Spruchreife auch nicht vom Gericht hergestellt werden kann.

48

Gegenwärtig kann nicht festgestellt werden, ob diesem Informationsanspruch des Klägers anspruchsvernichtende Ablehnungsgründe entgegenstehen. In Betracht kommen insoweit der Schutz personenbezogener Daten nach § 9 Abs. 1 Ziff. 1 UIG und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 9 Abs. 1 Ziff. 3 UIG.

49

a) Nach § 9 Abs. 1 Ziff. 1 UIG ist der Antrag abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würde, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Soweit die Angaben über Subventionszahlungen natürliche Personen oder insoweit natürlichen Personen gleichstehende juristische Personen wie etwa die Ein-Mann-GmbH betreffen, handelt es sich um die Offenbarung personenbezogener Daten. Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 2003) sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Schon soweit mit dem Auskunftsbegehren die Bekanntgabe der Namen von natürlichen Personen begehrt wird, die die höchsten Agrarsubventionen erhalten haben, ist ein personenbezogenes Datum berührt, da der Name Auskunft über die persönliche Identität gibt. Auch die Zuordnung einer Subventionszahlung an eine bestimmte natürliche Person gibt Auskunft über deren persönliche und sachliche Verhältnisse. Da nämlich jedenfalls bei den 20 Empfängern der höchsten Subventionen in jedem Bundesland diese einen nicht unerheblichen Teil der Einkünfte dieser Personen ausmachen, dürften diese Zahlungen zugleich einen Rückschluss auf den Lebensstandard der betroffenen Personen zulassen. Damit sind durch die Bekanntgabe nicht nur der berufliche oder betriebliche Bereich der Subventionsempfänger, sondern sind auch deren persönliche und sachliche Verhältnisse betroffen. Abgesehen von der insoweit gleichzustellenden Ein-Mann-GmbH, bei der in der Regel von der GmbH auf eine bestimmte natürliche Person geschlossen werden kann, gilt dies allerdings nicht für juristische Personen, da sie nach dem eindeutigen Wortlaut vom Schutzbereich des § 3 BDSG und damit auch des § 9 Abs. 1 Ziff. 1 UIG ausgenommen sind.

50

Handelt es sich damit um personenbezogene Daten, ist damit nicht schon festgestellt, dass der Informationsanspruch nicht besteht und die Klage abzuweisen ist. Denn nach § 8 Abs. 1 Ziff. 1 UIG hängt die Entscheidung davon ab, ob die Betroffenen zugestimmt haben oder ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Ob die Betroffenen zugestimmt haben, ist vom BMELV wegen einer anderen Rechtsauffassung zur Anwendbarkeit des UIG bislang nicht ermittelt worden. Das Gericht kann die Frage einer etwaigen Zustimmung der Betroffenen nicht aufklären und auf diese Weise Spruchreife herstellen, weil ihm die betroffenen Landwirte nicht bekannt sind. Es kann diese Namen auch nicht in Erfüllung seiner Pflicht zur Herstellung der Spruchreife vom BMELV ermitteln, da dadurch die Namen auch dem Kläger bekannt würden und sein Informationsanspruch insoweit erfüllt würde. Daher ist die Frage der Zustimmung der betroffenen Landwirte zunächst vom BMELV zu ermitteln. Sofern diese ihre Zustimmung zur Bekanntgabe erteilen, steht der Erfüllung des

51

Informationsanspruchs des Klägers insoweit nichts entgegen. Sofern diese ihre Zustimmung verweigern, kommt es weiter darauf an, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Auch die dazu erforderliche Interessenabwägung zwischen dem privaten Interesse der betroffenen Landwirte an der Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe hat das BMELV - von seinem Rechtsstandpunkt aus konsequent - bislang nicht vorgenommen. Dazu war es auch kaum in der Lage, da ihm die konkreten Interessen der betroffenen Landwirte in der Regel kaum bekannt sein dürften. Sollen aber die konkret betroffenen Interessen gegeneinander abgewogen werden, müssen diese auch konkret ermittelt werden. Das Gericht kann schon aus den zuvor zur Frage der Einholung der Zustimmung der betroffenen Landwirte deren Interessen an einer Geheimhaltung nicht ermitteln, da ihm die betroffenen Landwirte dargelegten Gründen nicht bekannt sind und eine entsprechende Ermittlung wiederum zur Erfüllung des Anspruchs der Kläger führen würde, ohne dass die anzustellende Interessenabwägung zu seinen Gunsten ausgegangen wäre.

Ist dem Gericht damit in der hier vorgegebenen prozessualen Situation eine weitere Sachverhaltsaufklärung sowohl hinsichtlich der Frage der Zustimmung der betroffenen Landwirte zu der Offenbarung als auch hinsichtlich der Ermittlung ihrer Interessen an der Geheimhaltung verwehrt, obliegt diese der Beklagten. Davon geht ersichtlich auch das UIG aus. Denn nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG sind die Betroffenen vor der Entscheidung über die Offenbarung der geschützten Informationen anzuhören. Im Rahmen dieser Anhörung sind sowohl die Zustimmung der betroffenen Landwirte als auch ihre Interessen an der Geheimhaltung zu ermitteln.

52

53

b) Weiter ist der Antrag nach § 9 Abs. 1 Ziff. 3 UIG abzulehnen, soweit durch die Bekanntgabe Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse - nicht nur von natürlichen Personen - zugänglich gemacht würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Das UIG selbst enthält keine Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Insoweit ist aber allgemein anerkannt, dass auf die im Zivilrecht anerkannte Begriffsbestimmung zurückgegriffen werden kann. Danach ist ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis jede im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb stehende, nicht offenkundige, sondern nur einem begrenzten Personenkreis bekannte Tatsache, an deren Geheimhaltung der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse hat und die nach seinem bekundeten oder doch erkennbaren Willen auch geheim bleiben soll. Dabei betrifft das Betriebsgeheimnis zuvorderst das technische Knowhow eines Unternehmens, während durch das Geschäftsgeheimnis die wirtschaftliche Seite wie etwa die Preisgestaltung und die Kalkulationsgrundlagen geschützt werden soll. Danach handelt es sich bei der Höhe der einem Betrieb gewährten Agrarsubventionen um ein Geschäftsgeheimnis. Denn derartige Zahlungen machen insbesondere bei den 20 am höchsten subventionierten Betrieben je Bundesland einen erheblichen Teil der den Betrieben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus, die Einfluss auf die Kostenseite hat. Es liegt auf der Hand, dass der jeweilige Betrieb je nach Höhe der gewährten Subventionen bei der Preisgestaltung für die landwirtschaftlichen Produkte geringeren wirtschaftlichen Zwängen unterworfen ist und der Betrieb so auf dem Markt flexibler reagieren kann. Aus Gründen des Schutzes vor Konkurrenten hat der Betriebsinhaber regelmäßig auch ein Interesse daran, dass diese wirtschaftlichen Kalkulationsgrundlagen seinen Konkurrenten nicht bekannt werden. Dieses Interesse ist in einer im Grundsatz noch auf den Prinzipien von Angebot und Nachfrage beruhenden Marktwirtschaft, die wohl auch noch auf dem landwirtschaftlichen Sektor herrscht, schützenswert. Entgegen der Auffassung des Klägers entfällt der Schutz des Betriebsgeheimnisses nicht etwa deshalb, weil in

den interessierten Kreisen ohnehin bekannt sei, welcher Betrieb die höchsten Subventionen erhalte. Dabei mag zwar zutreffen, dass die Hauptsubventionsempfänger einer bestimmten Region oder auf einem bestimmten Produktionssektor regional bekannt sind. Der Kläger hat aber nicht dargetan und es ist auch sonst nicht ersichtlich, dass die jeweils 20 Hauptsubventionsempfänger schon eines Bundeslandes den interessierten Kreisen bekannt sind, keinesfalls kann dies für alle 16 Bundesländer angenommen werden.

Geht es damit auch um den Schutz von Geschäftsgeheimnissen, ist für einen Erfolg der Klage nach § 9 Abs. 1 Ziff. 3 UIG weiter zu ermitteln, ob die betroffenen Betriebe der Bekanntgabe zustimmen und gegebenenfalls ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Bei Verweigerung der Zustimmung bedarf es hierzu der Aufklärung der privaten wirtschaftlichen Interessen der Inhaber der Geschäftsgeheimnisse. Aus den bei der Erörterung des Schutzes personenbezogener Daten dargestellten Gründen kann diese weitere Sachverhaltsaufklärung auch nicht zum Zwecke der Herstellung der Spruchreife vom Gericht vorgenommen werden, sondern obliegt im Wege der Anhörung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG der Beklagten. Dabei erweist sich die Pflicht zur Anhörung als verfahrensrechtliche Absicherung zum Schutz des durch Art. 12 GG geschützten Grundrechts der Berufsfreiheit. Stimmen die Inhaber der Geschäftsgeheimnisse der Bekanntgabe an den Kläger zu, kann dieser entsprechend informiert werden. Stimmen die Inhaber der Geschäftsgeheimnisse nicht zu, sind deren private wirtschaftlichen Interessen an der Geheimhaltung zu erfragen. Nach der entsprechenden Aufklärung hat das BMELV das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und das private Interesse der betroffenen Betriebe an der Geheimhaltung gegeneinander abzuwägen und je nach dem Ausgang dieser Abwägung den Informationsanspruch des Klägers zu erfüllen oder erneut abzulehnen mit der Folge, dass der Kläger dagegen wiederum den Rechtsweg beschreiten kann.

54

III. Der geltend gemachte Anspruch ist nicht weiter am Maßstab des IFG zu untersuchen, da das allgemeine IFG durch die Anwendbarkeit des spezielleren UIG verdrängt wird. Deswegen kommt es auf die zwischen den Beteiligten diskutierte Frage der Verfügungsbefugnis nicht an.

55

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO; da der Kläger mit seinem Antrag zu 1 a) in vollem Umfang obsiegt hat und mit seinem Antrag zu 1 b) nur hinsichtlich der begehrten Verpflichtung nicht aber hinsichtlich der Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide unterlegen ist, waren die Kosten im Verhältnis ein Viertel zu drei Viertel aufzuteilen.

56

Auf den Antrag des Klägers war gem. § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären, da die Sach- und Rechtslage vorliegend nicht so einfach gelagert war, dass dem Kläger ausnahmsweise zugemutet werden konnte, seine Rechte gegenüber der Verwaltung ohne Inanspruchnahme der Hilfe eines Rechtsanwalts ausreichend zu wahren. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11 ZPO, § 711 ZPO.

57

Die Berufung ist gem. § 124 Abs. 1 Ziff. 3 VwGO zugelassen worden, weil die Frage der Anwendbarkeit des UIG auf Auskünfte über die Empfänger von Agrarsubventionen schon angesichts divergierender gerichtlicher Entscheidung grundsätzliche Bedeutung hat.

58