

Rt. 31.10.95

Verkündet am: 13. Dezember 1994
Meyer, Justiz amtsinspektor
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt vertreten durch den Bürgermeister,

Klägerin,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte

g e g e n

den Minister für Finanzen und Energie, Abteilung Energiewirtschaft, Kronshagener Weg 130 a, 24116 Kiel,

Beklagten,

beigeladen:

w e g e n

Akteneinsicht (Freileitung)
- Energierecht -

hat der 4. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts in Schleswig auf die mündliche Verhandlung vom 13. Dezember 1994 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht , die Richter am Oberverwaltungsgericht und sowie die ehrenamtlichen Richter . und für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind erstattungsfähig.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der erstattungsfähigen Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte oder die Beigeladene vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d:

Die Klägerin begehrt Einsicht in die Akten eines energiewirtschaftlichen Nichtbeanstandungsverfahrens und macht darüber hinaus die Rechtswidrigkeit des am 04. November 1991 zugunsten der Beigeladenen ergangenen Nichtbeanstandungsbescheides geltend.

Die Beigeladene plant die Errichtung und den Betrieb einer 380 kV-Freileitung vom Umspannwerk . . . über . . . nach . . . bei . . .

Mit Schreiben vom 07. März 1990 zeigte sie das Vorhaben dem Beklagten an. Am 04. November 1991 erließ dieser im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft einen Nichtbeanstandungs-

bescheid gemäß § 4 des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG -) vom 13. Dezember 1935 (Reichsgesetzblatt I S. 1451) i.d.F. vom 19. Dezember 1977 (BGBI. I S. 2750).

Im Jahre 1992 leitete der Minister für Natur, Umwelt und Landesentwicklung des Landes Schleswig-Holstein ein Raumordnungsverfahren für die Errichtung der 380 kV-Freileitung von nach ein. Der Abschnitt II/III der vorgesehenen Leitungstrasse führt durch das Stadtgebiet der Klägerin. Gegen diese Planung hat die Klägerin wiederholt Einwendungen und schließlich Klage erhoben.

Mit zwei Schreiben vom 11. Januar und 25. Februar 1993 forderte die Klägerin den Beklagten zur Überlassung des Nichtbeanstandungsbescheides auf, den sie zur Klärung etwaiger rechtlicher Ansprüche benötige. Dieses Begehren lehnte der Beklagte mit Schreiben vom 08. März 1993 ab, wobei er die Auffassung vertrat, der Nichtbeanstandungsbescheid wirke als spezifisch energieaufsichtsrechtliche Entscheidung ausschließlich gegenüber dem anzeigenden Energieversorgungsunternehmen und entfalte keine Drittwirkung, die Überlassung des Bescheides oder die Gewährung von Akteneinsicht an nicht in jenem Verfahren beteiligte Dritte komme nicht in Betracht.

Mit Schreiben vom 13. April 1993 bat die Klägerin daraufhin die Beigeladene um Übersendung des Bescheides. Auch die Beigeladene lehnte dies mit dem Bemerkten ab, daß sie sich zu der ablehnenden Entscheidung der Energieaufsichtsbehörde nicht in Widerspruch setzen wolle, die sie im übrigen sachlich für richtig halte.

Am 01. September 1993 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht eine auf Überlassung des Nichtbeanstandungsbescheides bzw. der diesbezüglichen Verwaltungsvorgänge zwecks Einsichtnahme ge-

richtete Klage erhoben, die mit Beschluß des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 01. März 1994 mit Rücksicht auf die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG gemäß § 48 Abs. 1 Nr. 4 VwGO an das Obergerverwaltungsgericht verwiesen worden ist.

Zur Begründung ihrer Klage hat die Klägerin zum einen vorge-
tragen, ohne Vorlage des angeforderten Nichtbeanstandungsbe-
scheides - der ihr in der Folgezeit mit Schreiben vom 06. Sep-
tember 1993 seitens des Beklagten zur Verfügung gestellt wurde -
nicht prüfen zu können, ob sie gegen diesen gerichtlich vorgehen
könne. Die Kenntnis des der Beigeladenen erteilten Bescheides
sei für die Geltendmachung ihrer rechtlichen Interessen erfor-
derlich. Die Klägerin hat zum anderen die Auffassung vertreten,
daß ihr auch ein weitergehendes Recht auf Akteneinsicht aus § 29
VwVfG zustehe. Zwar sei sie nicht unmittelbar am Verfahren nach
§ 4 EnWG beteiligt, gleichwohl berührten sie die dort ge-
troffenen Entscheidungen als Planungs-betroffene. Ohne die Ge-
währung von Akteneinsicht sei eine sachgerechte Prüfung ihrer
(planungs-)rechtlichen Betroffenheit nicht möglich, die unter
Umständen der weiteren Abklärung durch Einschaltung eines sach-
kundigen Gutachters bedürfe, der seinerseits ohne Kenntnis der
einschlägigen Verwaltungsvorgänge keine fundierte Stellungnahme
abgeben könne. Der eine Akteneinsicht ablehnenden Entscheidung
des Beklagten liege eine unzutreffende restriktive Auslegung des
§ 4 Abs. 2 EnWG zugrunde. Nach dem Wortlaut umfasse die Vor-
schrift die Prüfung, ob Gründe des Gemeinwohls eine Beanstandung
oder Untersagung eines Energievorhabens erforderten. Daraus
werde deutlich, daß das Gesetz eine extensive Auslegung erfor-
dere und eine weiterreichende Prüfung vorsehe, die über allein
energiewirtschaftliche Fragestellungen hinausgehe und auch Be-
lange der betroffenen Kommunen mit einbeziehe.

Für eine extensive Auslegung des § 4 Abs. 2 EnWG spreche auch die Notwendigkeit, im Planungsstadium schon frühzeitig eine umfassende Prüfung der Energieversorgungs- und Trassenalternativen zu ermöglichen. Da Freileitungen in Schleswig-Holstein keiner Baugenehmigung bedürften, bedeute die fehlende Berücksichtigung gemeindlicher Belange im energiewirtschaftlichen Prüfungsverfahren eine unzulässige Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde.

Ein Akteneinsichtsrecht folge schließlich auch aus dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsprinzip, welches erfordere, Eingriffe in Natur, Landschaft und städtische Planung umfassend abzuwägen und die notwendige Prüfung von Alternativen bei der Energieversorgung zu gewährleisten, welche bei einer restriktiven Auslegung des § 4 EnWG unterbleibe.

Das Akteneinsichtsrecht ergebe sich weiterhin aus der EU-Richtlinie 90/313/EWG vom 07. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt bzw. deren Umsetzung in Gestalt des Umweltinformationsgesetzes vom 08. Juli 1994.

Die Klägerin hat am 05. September 1994 weiter - vorsorglich - Klage gegen den Nichtbeanstandungsbescheid des Beklagten vom 04. November 1991 erhoben, den sie jedenfalls teilweise - soweit er Teilabschnitte umfaßt, die die Stadt räumlich betreffen - für rechtswidrig hält.

Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, ihr Einsicht in die vom Beklagten über die Erteilung des Nichtbeanstandungsbescheides vom 04. November 1991 bezüglich der Errichtung und des Betriebs einer 380 kV-Freileitung vom Umspannwerk über zur Weiterleitung durch die FEAG nach bei geführten Verwaltungsvorgang zu gewähren, sowie

den mit Schreiben vom 01. November 1991, Az: V/350/30 Okt/pc, von der Beklagten an die übersandten Nichtbeanstandungsbescheid vom 04. November 1991 Az: B/18 Okt/350/da, wegen Nichtbeanstandung von 380 kV-Netzanlagen aufzuheben, soweit er Teilabschnitte umfaßt, welche die Stadt zwangsläufig räumlich betreffen, und insoweit einen Beanstandungsbescheid zu erlassen.

Der Beklagte beantragt ebenso wie die Beigeladene,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte ist der Auffassung, daß der Klägerin kein Recht auf Akteneinsicht zustehe, da sie nicht Beteiligte des auf den Erlaß des Nichtbeanstandungsbescheides gerichteten Verfahrens gewesen sei. Im Rahmen der Bestimmung des § 4 EnWG, welche nach ihrem Regelungsgehalt nur der Wirtschaftsaufsicht diene, seien allein die Gemeinwohlbelange der Sicherheit und Preisgünstigkeit der Energieversorgung zu prüfen. Die Beachtung und Durchsetzung anderer Belange, etwa derjenigen des Umweltschutzes, Naturschutzes und der Raumordnung, sei anderen Behörden vorbehalten. Selbst die Anhänger einer sogenannten dynamischen Auslegung des Gemeinwohlbegriffs gingen davon aus, daß dies für die Praxis lediglich bedeute, daß die Energieaufsichtsbehörde mit der Freigabeentscheidung zweckmäßigerweise so lange warten sollte, bis feststehe, ob etwa eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erteilt werde. So sei hier verfahren worden. Der Nichtbeanstandungsbescheid sei in Abstimmung mit der Raumordnungsbehörde ergangen. Die Energieaufsichtsbehörde selbst habe keine umweltschutzrechtlichen, naturschutzrechtlichen oder raumordnerischen Belange ins Auge gefaßt, geschweige denn im Rahmen der Entscheidung nach § 4 EnWG geprüft.

Ein Recht auf Akteneinsicht ergebe sich auch nicht aus der EU-Richtlinie 90/313/EWG vom 07. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt bzw. deren Umsetzung in nationales Recht. Informationspflichtig seien insoweit nur solche Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen. Dies treffe auf die Energieaufsichtsbehörden nicht zu.

Die Beigeladene macht geltend, daß der Klägerin im Rahmen der Erörterung im Raumordnungsverfahren das gesamte energiewirtschaftliche Konzept der Beigeladenen vorgestellt und erläutert worden sei. Damit sei es auch aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht etwa geboten gewesen, der Klägerin weitere Informationen zu geben und damit für einzelne Beteiligte im Raumordnungsverfahren eine Sonderbehandlung stattfinden zu lassen. Zudem könne die Klägerin ihr auf die Vornahme einer Verfahrenshandlung gerichtetes Begehren in Anwendung des § 44 a VwGO nicht isoliert, sondern nur im Rahmen einer Anfechtungsklage verfolgen.

Darüber hinaus seien der Stadt in einem Informationsgespräch, welches am 19. November 1993 mit deren Vertretern geführt worden sei, alle für den energiewirtschaftlichen Hintergrund maßgeblichen Schriftsätze per Overhead-Projektor präsentiert worden. In Anbetracht solcher Gegebenheiten fehle der Klägerin aus ihrer Sicht bereits das Rechtsschutzinteresse an der Weiterverfolgung ihres Klagantrages.

In der Sache teile sie die Rechtsauffassung des Beklagten, daß die Klägerin den Nichtbeanstandungsbescheid mangels drittschützender Wirkung des § 4 Abs. 2 EnWG nicht mit Rechtsbehelfen angreifen könne, so daß auch ein Akteneinsichtsrecht ausscheide. Die EG-Richtlinie bzw. das am 16. Juli 1994 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt stehe der Klägerin insoweit schon deshalb nicht zur Seite, weil der Beklagte in seiner Eigenschaft als Energieaufsichtsbehörde keine Behörde

sei, deren primäre oder Hauptaufgabe in der Wahrnehmung von Umweltbelangen bestehe.

Die gegen den Nichtbeanstandungsbescheid vom 04. November 1991 gerichtete Klage halten sowohl der Beklagte als auch die Beigeladene für unzulässig, weil dieser Bescheid weder an die Stadt gerichtet sei noch diese in ihren Rechten verletze.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist hinsichtlich des von der Klägerin verfolgten Begehrens auf Gewährung von Akteneinsicht zulässig (1.), aber in der Sache nicht begründet (2.). Soweit die Klägerin das Ziel der Aufhebung des Nichtbeanstandungsbescheides vom 04. November 1991 verfolgt und darüber hinaus den Erlass eines Beanstandungsbescheides begehrt, ist die Klage mangels Klagebefugnis der Stadt unzulässig (3.).

1. Der Zulässigkeit des von der Klägerin geltend gemachten Akteneinsichtsbegehrens steht entgegen der Rechtsauffassung der Beigeladenen nicht etwa die Bestimmung des § 44 a Satz 1 VwGO entgegen, wonach Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung selbst zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Die genannte Vorschrift soll (lediglich) verhindern, daß der Abschluß von noch bei den Behörden anhängigen Verwaltungsverfahren durch Rechtsbehelfe verzögert und die Gerichte mit Streitfällen befaßt werden, obwohl das Verfahren noch gar nicht abgeschlossen und noch offen ist, ob die jeweiligen Verfahrensbeteiligten

durch das Ergebnis des Verfahrens - in der Regel den das
Verwaltungsverfahren abschließenden Verwaltungsakt - überhaupt
in der Sache beschwert bzw. in ihren Rechten betroffen werden.

Ausgehend hiervon ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. dazu das Urteil vom 12. April 1978
- 8 C 7/77 - NJW 1979, 177) nur in den Fällen eine gemäß § 44 a
VwGO nicht selbständig anfechtbare Verfahrenshandlung anzunehmen, in denen ein Beteiligter Akteneinsicht innerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens begehrt und eine Sachentscheidung noch aussteht. Im hier zur rechtlichen Beurteilung anstehenden Streitverfahren war eine Sachentscheidung - der Erlaß des Nichtbeanstandungsbescheides an die Beigeladene - zum Zeitpunkt des Antrags auf Akteneinsicht aber bereits ergangen. Die Zulassung eines selbständigen Rechtsmittels gegen die Weigerung des Beklagten, der Klägerin Akteneinsicht zu gewähren, vermochte demgemäß weder das Verwaltungsverfahren zu verzögern noch wurde das Gericht dadurch unnötigerweise mit einem Streitfall befaßt. Die eigenständige gerichtliche Durchsetzung des Akteneinsichtsrechts war vielmehr generell zur Wahrung des Grundsatzes der Prozeßökonomie in Gestalt der Vermeidung eines weiteren, gegen die Sachentscheidung selbst gerichteten Verwaltungsrechtsstreits geeignet, wenn nämlich die Klägerin nach - und aufgrund - der ihr gewährten Einsichtnahme in die Akten davon Abstand genommen hätte, gegen den Nichtbeanstandungsbescheid gerichtlich vorzugehen. Es war der Klägerin im übrigen auch nicht zuzumuten und widerspräche dem Prinzip des effektiven Rechtsschutzes, wenn sie zunächst ohne Kenntnis grundlegender sachlicher Details eine Klage hätte erheben sollen, die sie unter Umständen nach der erst durch die Akteneinsicht möglichen Erkenntnis ihrer Aussichtslosigkeit wieder hätte zurücknehmen müssen. Nur eine aus dem Regelungsgehalt der Norm des § 44 a VwGO selbst folgende Beschränkung ihres Anwendungsbereiches auf Verfahrenshandlungen gegenüber Beteiligten im Rahmen eines laufenden Verwaltungsver-

fahrens wird dem sich aus Art. 19 Abs. 4 GG ergebenden Gebot des effektiven und umfassenden Rechtsschutzes gerecht.

Die Klage ist ferner auch nicht etwa wegen des Fehlens eines Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, weil sich das Begehren der Klägerin durch die Übersendung des zunächst zur Einsichtnahme angeforderten Nichtbeanstandungsbescheides und die Durchführung eines Informationsgesprächs entgegen der Auffassung der Beigeladenen ersichtlich nicht erledigt hat. Bei verständiger Würdigung des Klagebegehrens, welches - wie die Klägerin in der mündlichen Verhandlung nochmals klargestellt hat - im Kern darauf abzielt, durch Einsichtnahme in die vollständigen Akten des auf den Erlaß des Nichtbeanstandungsbescheides gerichteten Verwaltungsverfahrens -erforderlichenfalls unter Inanspruchnahme gutachterlicher Beratungstätigkeit - eine von der Klägerin - je nach dem Ergebnis der Akteneinsicht - für notwendig erachtete Rechtsverfolgung gegen die Sachentscheidung selbst vorzubereiten, steht für den Senat außer Frage, daß hinsichtlich des seitens der Klägerin verfolgten umfassenden Informationsinteresses durch die Übersendung des - für sich betrachtet - nicht hinreichend aussagefähigen Nichtbeanstandungsbescheides und das zusätzliche Informationsgespräch mit der Beigeladenen kein erledigendes Ereignis eingetreten ist. Bei dieser Sachlage kommt eine Abweisung der Klage als unzulässig wegen mangelnden Rechtsschutzbedürfnisses nicht in Betracht.

2. Das auf Gewährung von Akteneinsicht gerichtete Klagebegehren ist jedoch in der Sache nicht begründet.

2.1 Ein Anspruch der Klägerin auf Einsichtnahme in die Akten des energiewirtschaftlichen Nichtbeanstandungsverfahrens ergibt sich zunächst nicht aus § 88 Abs. 1 LVwG. Diese Vorschrift betrifft nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut nur die Akteneinsicht durch "Beteiligte" im Sinne des § 78 LVwG.

Die Klägerin war hier an dem auf den Erlaß des Nichtbeanstandungsbescheides gerichteten Verwaltungsverfahren nicht beteiligt. Maßgebend ist insoweit nicht eine etwaige rechtliche Betroffenheit, sondern allein die formelle, durch den formellen Akt der Antragstellung, der Eröffnung des Verfahrens gegen eine Person oder der Beiladung begründete Stellung im Verfahren (vgl. Kopp, VwVfG, § 13 Rdn. 6).

2.2 Ein Akteneinsichtsrecht der Klägerin zur Vorbereitung einer wirksamen Rechtsverfolgung läßt sich auch nicht unmittelbar aus der allgemeinen Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG herleiten. Diese Vorschrift gewährleistet zunächst nur das formelle Recht, Gerichte gegen eine behauptete Verletzung materieller Rechte durch die öffentliche Gewalt anzurufen, nicht dagegen materiell-rechtliche Ansprüche, die sich aus anderen Normen ergeben müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.02.1990 - 1 C 42.83 -, DVBl. 1990/707, 708 m.w.N.). Sie garantiert allerdings über die formelle Eröffnung des Rechtsweges hinaus auch die Effektivität des Rechtsschutzes in dem Sinne, daß der um Rechtsschutz Nachsuchende Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle hat (BVerfGE 53/115, 127 f.). Dem von der Klägerin verfolgten Akteneinsichtsbegehren kann für den formellen Rechtsschutz verfahrensmäßige Bedeutung dann zukommen, wenn ohne genaues Studium der Anzeige des Energievorhabens und der zugehörigen weiteren Unterlagen, die Gegenstand des Prüfungsverfahrens nach § 4 EnWG waren, die gerichtliche Durchsetzung etwaiger Abwehransprüche gegen die Entscheidung über die Nichtbeanstandung erschwert oder sogar ausgeschlossen wäre. Das bedeutet nach der bereits zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht etwa, daß sich ein Anspruch auf Akteneinsicht unmittelbar aus Art. 19 Abs. 4 GG herleiten ließe. Die Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes wirkt sich aber auf die Ausformung eines sich aus anderen Rechtsnormen ergebende Einsichtsrechts aus (vgl. BVerwG, aaO, S. 708).

Ein Recht auf Akteneinsicht wäre aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen jedenfalls dann anzuerkennen, wenn dem Nachsuchenden ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme zur Seite steht, welches insbesondere darin liegen kann, daß der die Akteneinsicht Begehrende - ohne im formellen Sinne Beteiligter zu sein und unabhängig davon, ob das Verwaltungsverfahren bereits abgeschlossen ist - um Rechtsschutz gegen eine behördliche Entscheidung nachsuchen will, und die Kenntnis des Akteninhalts Voraussetzung für eine wirksame Rechtsverfolgung ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.08.1968 - IV C 235.65 -, BVerwGE 30/145, 160).

In Ansehung der Tatsache, daß die Klägerin im vorliegenden Streitverfahren ihr auf Einsichtnahme in die Unterlagen des energiewirtschaftlichen Nichtbeanstandungsverfahrens gerichtetes Begehren zwecks Vorbereitung der Entscheidung darüber verfolgt, ob sie den der Beigeladenen erteilten Bescheid gemäß § 4 EnWG gerichtlich angreifen soll, könnte die angestrebte Akteneinsicht indes nur dann im oben dargelegten Sinne Voraussetzung einer wirksamen Rechtsverfolgung und damit von einem berechtigten Interesse getragen sein, wenn deren Klage gegen den Nichtbeanstandungsbescheid überhaupt zulässig ist.

2.3 Daran aber fehlt es hier. Der Senat teilt insoweit die vom Beklagten und der Beigeladenen vorgetragene Rechtsauffassung, wonach die Entscheidung über die Beanstandung oder Nichtbeanstandung des Baus von Energieanlagen gemäß § 4 EnWG eine spezifische Handhabe der Energieaufsicht darstellt, die sich darin erschöpft, das angezeigte Vorhaben im Verhältnis zum Energieversorgungsunternehmen aus energiewirtschaftlichen Gründen zu beanstanden oder zu untersagen (vgl. BVerwG, Beschluß vom 28.05.1974 - IV B 73.73 -, Buchholz 451.17 Nr. 7), und die

insbesondere nicht geeignet ist, verletzend in Rechte Dritter - hier der Stadt - einzugreifen. Gegenstand der behördlichen Prüfung auf der Grundlage der Bestimmung des § 4 Abs. 2 EnWG - der nicht etwa die Bedeutung oder Funktion einer Schutznorm zugunsten Dritter beigemessen werden kann (so auch HessVGH, Beschluß vom 31.05.1990 - 8 R 3118/89 -, NVwZ 1991/88, 90; Eiser/Riederer/Obernolte/Danner, Energiewirtschaftsrecht, § 4 Ziff. 5 d, S. 120 a; Ludwig/Cordt/Stech/Odenthal, Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, § 4 Nr. 19, S. 62 a) - ist allein, ob solche Gründe gegen das Vorhaben sprechen, die einen spezifischen Bezug zu den Zielen des Energiewirtschaftsgesetzes - nämlich der Sicherheit und Preiswürdigkeit der Energieversorgung - aufweisen. Planungsinteressen oder sonstige Belange einer Gemeinde sind für den Prüfungsinhalt jenes Verfahrens rechtlich ohne Bedeutung, so daß die Möglichkeit einer Anfechtung des allein an den Vorhabenträger gerichteten Nichtbeanstandungsbescheides mangels Klagebefugnis für die Klägerin nicht in Betracht kommen kann.

Nach Überzeugung des Senats rechtfertigt sich die vorstehend niedergelegte Rechtsauffassung aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 2 EnWG i.V.m. einer sachgerechten Würdigung des darin enthaltenen Gemeinwohlbegriffs. Zwar ist diese Frage entgegen der vom Beklagten vorgetragenen Ansicht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht bereits in diesem Sinne entschieden worden. Soweit sich der Beklagte in diesem Zusammenhang auf den Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 1994 - 1 B 189.93 - (RdE Nr. 6 1994/232, 233) beruft, in dem es unter anderem heißt, "daß die Erklärung der Behörde, sie habe das nach § 4 Abs. 1 EnWG angezeigte Vorhaben geprüft und nicht beanstandet, gegenüber Dritten nichts verbindlich regelt und deshalb nicht geeignet ist, sie im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG in ihren Rechten zu verletzen", führt er sich nicht hinreichend vor Augen, daß die genannte Entscheidung (nur) die rechtliche

Betroffenheit eines durch das Neubauvorhaben in seinem privaten Grundeigentum in Anspruch genommenen Dritten behandelt, der Einwendungen in dem etwa nachfolgenden Enteignungsverfahren erheben kann. Gleichzeitig hält jene Entscheidung aber auch daran fest, daß "der Entscheidungsgehalt der Nichtbeanstandung nicht völlig zweifelsfrei sein mag" und nimmt insoweit auf den Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 09. September 1988 - 4 B 37.88 - (DVBl. 1988/1176, 1178) Bezug, der die auch hier maßgebliche Streitfrage, ob bei der energiewirtschaftlichen Entscheidung nach § 4 Abs. 2 EnWG nur energiewirtschaftliche Zielsetzungen im engeren Sinne oder darüber hinaus auch andere Belange zu beachten sind, unter Darstellung der dazu in Literatur und Schrifttum vertretenen Rechtsauffassungen ausdrücklich unentschieden läßt. Zur Überzeugung des Senats steht indes fest, daß der in der zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 09. September 1988 (aaO S. 1178) als "älter und vor allem im energiewirtschaftlichen Schrifttum vertreten" bezeichneten Rechtsauffassung zu folgen ist, die eine Berücksichtigung anderer als energiewirtschaftlicher Belange - etwa solcher der Raumordnung und Landesplanung - im Rahmen der Prüfung und Entscheidung auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 EnWG ausschließt (vgl. dazu im einzelnen Ossenbühl, Rechtliche Probleme der Investitionskontrolle gemäß § 4 EnWG, 1988 S. 49 f., 52 mit zahlreichen Nachweisen aus dem Schrifttum). Anzuknüpfen ist insoweit an die vom Normgeber als tatbestandliche Voraussetzung einer (Nicht-)Beanstandung in den Gesetzeswortlaut aufgenommenen "Gründe des Gemeinwohl", wobei der unbestimmte Rechtsbegriff des Gemeinwohls in Ansehung seiner Abstraktheit der Konkretisierung bedarf, die in Anbetracht des Fehlens eines einheitlichen und für die Rechtsordnung allgemeingültigen Verständnisses dieses in den verschiedenartigsten Gesetzen verwendeten Begriffs nur anhand des jeweiligen Zwecks des Gesetzeswerks, in dem der Gemeinwohlbegriff im Einzelfall verwendet worden ist, vorgenommen werden kann (vgl. Eiser/Riederer/Ober-

molte/Danner, aaO, § 4 EnWG Anm. 3 f S. 109 a). Der Senat teilt in diesem Zusammenhang die von Ossenbühl (aaO S. 53) vorgenommene Wertung, daß das Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (EnWG) vom 13.12.1935 (Reichsgesetzblatt I S. 1451) - EnWG -, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung energierechtlicher Vorschriften vom 19.12.1977 (BGBl. I S. 2750), nach Präambel, amtlicher Begründung und seinem gesamten Regelungszusammenhang dem Zweck der Sicherheit und Preisgünstigkeit der Energieversorgung zu dienen bestimmt ist und sich an dieser - begrenzten - Zweckbestimmung seit dem ersten Inkrafttreten des Gesetzes nichts verändert hat (vgl. dazu auch Eiser/Riederer/Obermolte/Danner, aaO, § 4 EnWG Anm. 3 f, S. 110; ferner Tegethoff/Büdenbender/Klinger, Das Recht der öffentlichen Energieversorgung, § 4 EnWG Anm. 3 d Rdn. 3; siehe dazu auch Grabosch, Die Investitionskontrolle nach § 4 Abs. 2 EnWG, 1988, S. 63, der als Primärziele ausschließlich die Belange der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung anerkennt). Daraus ist aber nach Auffassung des Senats zugleich zu folgern, daß der Beklagte bei der ihm obliegenden "Ausfüllung" und rechtlichen Umsetzung des Gemeinwohlbegriffs im Rahmen der Wahrnehmung seiner Energieaufsicht ausschließlich berechtigt war und ist, Aspekte der sicheren und preiswürdigen Energieversorgung zu berücksichtigen, während die Wahrnehmung weiterer, anderen Zweckbestimmungen zuzuordnender Belange den durch den Gesetzgeber zur Zeit vorgegebenen Rahmen überschreiten würde und damit unzulässig wäre.

Der Senat verkennt insoweit nicht, daß in neuerer Zeit die Rechtsauffassung an Boden gewonnen hat, daß der Gemeinwohlbegriff des Energiewirtschaftsgesetzes nicht statisch gesehen werden könne, sondern die Energieaufsichtsbehörden bei seiner Anwendung die Entwicklung seit Inkrafttreten des Gesetzes zu berücksichtigen hätten. Solle das Energiewirtschaftsgesetz die notwendige Flexibilität nicht verlieren, wirtschaftlichem und

technischem Wandel Rechnung tragen, so müsse es "dynamisch" interpretiert werden. Die Eingriffsbefugnisse der Energieaufsichtsbehörden seien im Zusammenhang mit den neueren gesetzlichen Regelungen etwa des Bundesimmissionsschutzgesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes und des Raumordnungsgesetzes, von denen ein "Abfärbeffekt" ausgehe, ganzheitlich zu betrachten. Zu berücksichtigen seien daher auch Belange des Umweltschutzes und der Raumordnung und Landesplanung (vgl. etwa Eiser/Riederer/Obernolte/Danner, aaO, Anm. 3 f, S. 111 a; Ludwig/Cordt/Stech/Odenthal, § 4 EnWG Rdn. 44). Folgte man dieser Auffassung, ließe sich die Notwendigkeit einer Berücksichtigung gemeindlicher Belange im energiewirtschaftlichen Beanstandungsverfahren mit der Erwägung begründen, die Energieaufsichtsbehörde sei über die Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes gehalten, die Planungsinteressen der von dem angezeigten Vorhaben berührten Kommunen in ihre Prüfung miteinzubeziehen, insofern komme der Vorschrift des § 4 Abs. 2 EnWG gemeindeschützende Wirkung zu (in diesem Sinne offenbar Schmitt, BayVBl 1974/253, 262, der einer von einem Energievorhaben in ihren Planungsinteressen betroffenen Gemeinde ein Recht auf Abstimmung des Vorhabens mit der Ortsplanung und einen entsprechenden Rechtsschutz hinsichtlich der Entscheidung nach § 4 Abs. 2 EnWG zubilligt).

Einer solchen Berücksichtigung anderer als energiewirtschaftlicher - etwa auch raumordnerischer - Belange im Wege der Annahme einer "Dynamisierung" des Gemeinwohlbegriffs stehen indes gewichtige Gründe entgegen. Selbst wenn dem gedanklichen Ansatz zu folgen wäre, das Verständnis dessen, was zum Gemeinwohlbegriff gehöre, unterliege einem Wertewandel, neue Einsichten und daraus erwachsende neue Denkweisen bedingten eine dynamische Auslegung des § 4 Abs. 2 EnWG, so käme man nicht umhin anzuerkennen, daß die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe wie des "Gemeinwohls" stets durch den feststehenden Gesetzeszweck begrenzt wird (vgl. Eiser/Riederer/Obernolte/Danner, aaO,

Anm. 3 f, S. 114; Ossenbühl, aaO, S. 53, und jüngst Ruyter, Die "Dynamisierung" des Gemeinwohlbegriffs in § 4 Abs. 2 EnWG, 1993, S. 188, der zu dem Ergebnis gelangt, einer dynamischen Auslegung des Gemeinwohlbegriffs seien enge Grenzen gesetzt, da sie nur als historisch-teleologische Auslegung zulässig sei, die sich am Gesetzeszweck des Energiewirtschaftsgesetzes zu orientieren habe). Der aber war und ist - wie bereits ausgeführt - allein durch die Zielsetzung der Sicherheit und Preiswürdigkeit der Energieversorgung und in keinerlei erkennbarem Ansatz (auch) durch die Wahrnehmung und Beachtung gemeindlicher Belange geprägt, so daß jede die tatbestandlichen Grundlagen einer Entscheidung nach § 4 Abs. 2 EnWG in diese Richtung - erweiternd - verändernde Ausfüllung des Gemeinwohlbegriffs sich nach dem Verständnis des Senats nicht als die rechtlich (noch) zulässige Auslegung eines vorgegebenen Norminhalts, sondern als Schaffung einer neuen, vom Gesetzgeber selbst in seiner bisherigen Normgebung nicht gewollten Gesetzesgrundlage kraft richterlicher wertender Interpretation darstellte, die wegen des darin liegenden groben Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden kann.

Die Frage der Zulässigkeit der Berücksichtigung solcher Belange, die sich aus den Zielsetzungen des Energiewirtschaftsgesetzes selbst nicht unmittelbar ableiten lassen, läßt sich nicht über eine flexible, dem jeweiligen Wertewandel unterliegende Auslegung des Gemeinwohlbegriffs beantworten, sondern erfordert stets ein Tätigwerden des zuständigen Gesetzgebers, der aufgrund eindeutiger normativer (Neu-)Regelungen dafür Sorge zu tragen hat, daß auch von ihm als beachtenswert erkannte Belange Eingang in das bestehende Gesetzeswerk - etwa den Gemeinwohlbegriff des § 4 Abs. 2 EnWG - finden.

Die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Belangen der Raumordnung läßt sich im übrigen auch nicht etwa aus der Zielsetzung

von Sicherheit und Preiswürdigkeit der Energieversorgung als erkennbarer Zweckbestimmung des Energiewirtschaftsgesetzes ableiten. Zwar ist zuzugeben - worauf auch Ossenbühl, aaO S. 51, hinweist -, daß die Sicherheit und Preisgünstigkeit der Energieversorgung auch eine raumordnerische Komponente aufweist und räumliche und siedlungsstrukturelle Gegebenheiten und Faktoren die Energieversorgung maßgeblich mitbestimmen und als vorgegebene Tatsachen oder mögliche Folgen bei energiewirtschaftlichen Entscheidungen mitberücksichtigt werden müssen. Daraus kann aber nicht der Schluß gezogen werden, daß raumordnerischen Belangen auch Rang und Bedeutung einer selbständigen Zielsetzung des Energiewirtschaftsgesetzes zukämen. Schon aus der amtlichen Begründung des Gesetzes aus dem Jahre 1935 (abgedruckt bei Eiser/Riederer/Obernolte/Danner, I 25, 28) wird deutlich, daß Belange der Raumordnung "zugleich" mit den erklärten Zielen des Energiewirtschaftsgesetzes als gefördert angesehen wurden und demzufolge gerade nicht die Qualität selbständiger Zielsetzungen hatten. Gegen die Notwendigkeit der Berücksichtigungen von Aspekten der Raumordnung als eigenständiger Belang bei der Entscheidung nach § 4 Abs. 2 EnWG spricht schließlich auch, daß das Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, zu denen energiewirtschaftliche Investitionen in der Regel Anlaß geben, die Durchführung von Raumordnungsverfahren unter Beteiligung der planungsbetroffenen Gemeinden vorsieht, so daß einer etwaigen Erweiterung des Prüfungsumfangs im Rahmen der auf der Grundlage des § 4 Abs. 2 EnWG zu treffenden Entscheidung die Wirkung einer den gesamten Verfahrensablauf eher hemmenden und verzögernden Doppelprüfung zukäme, ohne daß dafür eine sachliche Notwendigkeit bestünde (so auch Grabosch, aaO, S. 79). Ein solches Raumordnungsverfahren ist auch hier unter Beteiligung der Klägerin durchgeführt worden.

Letztlich bleibt anzumerken, daß ein im bereits dargestellten Sinne "dynamisches" Verständnis des Gemeinwohlbegriffs in § 4 Abs. 2 EnWG zu erheblichen Zweifeln Anlaß gäbe, ob diese gesetzliche Bestimmung als spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz hinreichend gerecht würde. Da Beanstandung und Untersagung von Vorhaben einen einschneidenden Eingriff in die Unternehmensführung von Energieversorgungsunternehmen darstellen, sind an ihre Voraussetzungen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten strenge Anforderungen zu stellen. Falls außerhalb der primären Zielsetzung des Energiewirtschaftsgesetzes liegende, nicht von vornherein einzugrenzende und konkretisierbare rechtliche Belange eine Beanstandung oder Untersagung rechtfertigen könnten, bestünden aus der Sicht des Senats grundlegende Bedenken, ob die an eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu knüpfenden Bestimmtheitsanforderungen noch erfüllt sind. Eine rechtlich vertretbare Inhaltsbestimmung des Gemeinwohlbegriffs muß ihre Grenzen insoweit auch in Anlehnung an das Gebot einer verfassungsorientierten Auslegung finden (vgl. auch Grabosch, aaO, S. 80).

Im Ergebnis steht nach alledem für den Senat fest, daß die Energieaufsichtsbehörde im Rahmen der Anwendung des Gemeinwohlbegriffs des § 4 Abs. 2 EnWG nur solche Gesichtspunkte zu beachten hat, die sich aus der erklärten Zielsetzung dieses Gesetzes - der Vorsorge für die Sicherheit und Preisgünstigkeit der Energieversorgung - ableiten lassen. Belange einer Gemeinde - etwa ihre Planungsinteressen - finden dagegen - wie dies der Beklagte erklärtermaßen auch gehandhabt hat - im Verfahren über die Beanstandung oder Untersagung gemäß § 4 Abs. 2 EnWG keine Berücksichtigung. Da die Klägerin gegen den Nichtbeanstandungsbescheid demnach mangels Klagebefugnis in Gestalt einer fehlenden Betroffenheit in eigenen Rechten nicht vorgehen kann, steht ihr auch ein Akteneinsichtsrecht zur Vorbereitung eines gegen die Entscheidung nach § 4 Abs. 2 EnWG gerichteten Verwaltungsrechtsstreits nicht zu.

2.4 Ein Akteneinsichtsrecht folgt letztlich auch nicht aus § 4 Abs. 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vom 08. Juli 1994 (BGBl. 1994 I S. 1490). Danach hat jeder Anspruch auf freien Zugang zu Information über die Umwelt, die bei einer Behörde im Sinne des Gesetzes vorhanden sind, wobei als Behörde im Sinne des Umweltinformationsgesetzes gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG jede Stelle im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG einzuordnen ist, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen hat. Hierzu zählt der Beklagte in seiner hier ausgeübten Funktion als Energieaufsichtsbehörde schon deshalb nicht, weil er - wie dargelegt - im Rahmen der Prüfung und Entscheidung nach § 4 Abs. 2 EnWG ausschließlich auf die Gesichtspunkte der Sicherheit und Preiswürdigkeit der Energieversorgung abzustellen hat und insoweit keine Aufgaben des Umweltschutzes wahrnimmt. Daraus wird zugleich deutlich, daß die streitbefangenen Unterlagen auch nicht als Informationen über die Umwelt im Sinne des § 4 Abs. 1 UIG einzuordnen sind.

3. Das auf Aufhebung des Nichtbeanstandungsbescheides des Beklagten vom 04. November 1991 und den Erlass eines Beanstandungsbescheides gerichtete Klagebegehren ist unzulässig, da es der Klägerin insoweit aus den im Abschnitt 2.3 im einzelnen dargestellten rechtlichen Erwägungen an einer Klagebefugnis fehlt.

Nach alledem war die Klage insgesamt abzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbefugnis folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

durch Beschwerde schriftlich angefochten werden. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung der Beschwerde muß die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. Im Beschwerdeverfahren muß sich der Beschwerdeführer durch einen Rechtsanwalt oder 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 vertreten lassen.