

Wappen Berlins und Brandenburgs

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG**

**IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 12 B 24.07
VG 10 A 182.06 Berlin

Verkündet am 8. Mai 2008
Kirchner, Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin, Berufungsklägerin und Berufungsbeklagte,
bevollmächtigt:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit,
Alexanderplatz 6, 10178 Berlin,

Beklagte, Berufungsbeklagte und Berufungsklägerin,
bevollmächtigt:

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2008 durch den
Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Kipp, den Richter am Obergerverwal-
tungsgericht Dr. Riese, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Plückelmann,
die ehrenamtliche Richterin Scholz-Thies und den ehrenamtlichen Richter Techel
am 8. Mai 2008 für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Berlin vom 17. November 2006 geändert.

Die Beklagte wird unter teilweiser Aufhebung des Beschei-
des des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit vom 7. April 2006 verpflichtet, über den
Antrag der Klägerin vom 7. März 2006 unter Beachtung der

Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Die Anschlussberufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten der Anschlussberufung, die die Beklagte trägt, je zur Hälfte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, ein Unternehmen der Glasindustrie, begehrt den Zugang zu amtlichen Informationen, die im Zusammenhang mit der Einführung des Emissionshandelsrechts stehen.

Mit Schreiben vom 7. März 2006, am selben Tag per Fax eingegangen, beantragte die Klägerin bei dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, ihr Zugang zu den bei dem Ministerium vorhandenen amtlichen Informationen über die rechtliche Auslegung der Zuteilungsregel des § 7 Abs. 12 i.V.m. § 11 des Zuteilungsgesetzes 2007 (ZuG 2007) sowie zu der Frage der Anwendung des § 4 Abs. 4 ZuG 2007 auf die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach den vorgenannten Vorschriften zu gewähren. Der Antrag nahm Bezug auf sämtliche einschlägigen amtlichen Informationen seit dem 1. Januar 2004, insbesondere auf ministeriumsinterne Vermerke und Stellungnahmen sowie den Schriftverkehr (einschließlich des Email-Verkehrs) des Ministeriums mit der Deutschen Emissionshandelsstelle. Die Zugangsgewährung sollte durch Übersendung von Ablichtungen der amtlichen Informationen, hilfsweise durch Einsichtnahme in den Diensträumen des Ministeriums erfolgen.

Mit Bescheid vom 7. April 2006, der Klägerin zugestellt am 12. April 2006, lehnte das Bundesumweltministerium den Antrag ab. Da es sich bei den begehrten Informationen um Umweltinformationen handle, scheide eine Anwendung des allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes aus. Auch ein Anspruch nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) stehe der Klägerin nicht zu. Soweit sich der Antrag auf Gesetzesmaterialien im Zusammenhang mit dem Erlass des Zuteilungsgesetzes 2007 beziehe, sei das Ministerium nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) UIG bereits keine informationspflichtige Stelle. Im Übrigen stünden dem Auskunftsbegehren Ablehnungsgründe nach § 8 UIG entgegen. Es handle sich um Informationen aus vertraulichen Beratungen, deren Offenlegung nachteilige Auswirkungen auf die Effektivität der Beratungsvorgänge hätte, sowie um interne Mitteilungen. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen bestehe nicht.

Auf die von der Klägerin bereits am 8. April 2006 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Berlin mit Urteil vom 17. November 2006 den ablehnenden Bescheid teilweise aufgehoben und die Beklagte verpflichtet, den Antrag der Klägerin vom 7. März 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

Soweit die Klägerin eine Neubescheidung ihres Antrages begehre, sei die Klage auch ohne vorherige Durchführung des gesetzlich vorgesehenen Vorverfahrens zulässig. Die dreimonatige Sperrfrist des § 75 Satz 2 VwGO stehe der Zulässigkeit nicht entgegen. Die in § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 UIG vorgesehene Frist von einem Monat, innerhalb derer über einen Antrag auf Informationsgewährung zu entscheiden sei, stelle einen besonderen Umstand im Sinne des 75 VwGO dar, der eine kürzere Frist zur Erhebung der Untätigkeitsklage rechtfertige.

Die vollständige Ablehnung des Informationszugangs sei rechtswidrig. Bei den von der Klägerin begehrten Informationen handle es sich um Umweltinformationen, über die das beklagte Bundesumweltministerium verfüge. Dieses sei jedoch nicht hinsichtlich sämtlicher Informationen informationspflichtige Stelle. Soweit das Ministerium als oberste Bundesbehörde im Rahmen der Gesetzgebung tätig

geworden sei, stehe der Klägerin kein Anspruch auf Zugang zu den vorhandenen amtlichen Informationen zu. Die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) UIG erstrecke sich auch auf Exekutivorgane, soweit sie als Fachministerien Vorarbeit für die eigentliche legislative Tätigkeit leisteten. In Bezug auf die Korrespondenz mit dem Bundestag, dem Bundesrat und dem Bundespräsidenten bis zur Veröffentlichung des Zuteilungsgesetzes 2007 sei das Ministerium daher nicht informationspflichtig. Die gesetzliche Regelung sei zeitlich nicht durch den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begrenzt. Vielmehr solle die inhaltliche Sach- und Facharbeit im Interesse einer unbehinderten Gesetzgebungstätigkeit auch nach deren Abschluss - anders als bei politischen Entscheidungsträgern - keinem politischen Rechtfertigungsdruck von dritter Seite ausgesetzt sein.

Dem Anspruch der Klägerin stehe überdies der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG entgegen. Im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben sei die Vertraulichkeit von Beratungen im Umweltinformationsgesetz selbst gesetzlich vorgesehen. Dieser Schutz sei zeitlich nicht beschränkt und bedürfe regelmäßig keiner näheren Darlegung, da es der informationspflichtigen Stelle nicht angesonnen werden könne, die konkrete Art und Weise der nachteiligen Auswirkungen auf einen bestimmten Beratungsvorgang im Einzelnen darzulegen. Anhaltspunkte für ein über das Individualinteresse der Klägerin hinausgehendes, überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe seien nicht erkennbar. Weitere Ablehnungsgründe könnten dem Auskunftsbeglehen der Klägerin dagegen nicht entgegen gehalten werden. Der Schutz interner Mitteilungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG erfasse nicht die Kommunikation des Bundesumweltministeriums mit anderen Stellen öffentlicher Verwaltung, zu denen u.a. das Umweltbundesamt als selbständige Bundesoberbehörde gehöre. Ebenso wenig könne sich die Beklagte mit Erfolg darauf berufen, dass die Bekanntgabe der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens habe.

Hiergegen richten sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Klägerin sowie die Anschlussberufung der Beklagten.

Die Klägerin wendet sich gegen eine ihrer Ansicht nach zu weitgehende Beschränkung ihres Informationsanspruchs. Entgegen der Auffassung des Verwal-

tungsgerichts stehe ihr ein Anspruch auf Zugang zu den Umweltinformationen zu, die im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Zuteilungsgesetz 2007 stünden. Das beklagte Bundesumweltministerium sei auch insoweit informationspflichtige Stelle. Bei dem Erlass formeller Parlamentsgesetze handelten die Bundesministerien nicht in „gesetzgebender Eigenschaft“. Die bloße vorbereitende Mitarbeit oberster Bundesbehörden im Rahmen der Gesetzgebung unterliege bei gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung nicht der gesetzlichen Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) UIG. In jedem Fall sei der Schutzbereich der Vorschrift durch den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zeitlich beschränkt. Der erstinstanzlich angeführte Schutzzweck einer nicht unter politischem Rechtfertigungsdruck stehenden ministeriellen Sach- und Facharbeit sei mit den europarechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren.

Ebenso wenig könne die Beklagte den Zugang zu Beratungs- und Abwägungsvorgängen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG verweigern. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass die Anordnung einer generellen Vertraulichkeit der Beratungen informationspflichtiger Stelle im Umweltinformationsgesetz selbst nicht mit Gemeinschaftsrecht vereinbar sei. Im Übrigen sei auch insoweit eine zeitliche Begrenzung geboten sowie eine einzelfallbezogene Darlegung der nachteiligen Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen erforderlich.

Die Klägerin beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. November 2006 zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 7. April 2006 zu verpflichten, den Antrag der Klägerin vom 7. März 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Zur Sicherung des Informationsanspruchs der Klägerin hat die Beklagte die entsprechenden Verfahrensakten zu paginieren und die Aktenbestandteile, zu denen kein Informationszugang gewährt wird, durch Angabe der Seitenzahlen und einer stichwortartigen Beschreibung des Inhalts im Einzelnen aufzulisten,

2. im Rahmen eines Zwischenverfahrens gemäß § 99 Abs. 2 VwGO durch den zuständigen Fachsenat entscheiden zu lassen, ob die Beklagte hinsichtlich der bei ihr vorhandenen Akten mit amtlichen Informationen und Umweltinformationen über die rechtliche Auslegung der Zuteilungsregel des § 7 Abs. 12 i.V.m. § 11 ZuG 2007 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie die Frage der Anwendung des § 4 Abs. 4 ZuG 2007 auf Zuteilungen nach § 7 Abs. 12 i.V.m. § 11 ZuG 2007 eine Vorlage verweigern darf,

3. die Anschlussberufung der Beklagten zurückzuweisen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. November 2006 zu ändern und die Klage abzuweisen sowie die Berufung der Klägerin zurückzuweisen.

Sie ist der Auffassung, dass der Klägerin über die bereits vom Verwaltungsgericht zutreffend erkannten Einschränkungen hinaus kein Anspruch auf Neubewertung zustehe. Der Ablehnungsgrund des Schutzes interner Mitteilungen erfasse auch den Austausch von Informationen zwischen rechtlich selbständigen Behörden, soweit diese Informationen internen Charakter hätten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Klägerin hat nur zum Teil Erfolg. Sie ist unbegründet, soweit die Klägerin Zugang zu den das Gesetzgebungsverfahren zum Zuteilungsgesetz 2007 betreffenden amtlichen Informationen begehrt (2.). Hinsichtlich der Informationen, die sich auf den Vollzug der für sog. Optionsanlagen geltenden Regelungen des Zuteilungsgesetzes 2007 beziehen, ist die Berufung dage-

gen begründet (3.). Insoweit hat die Beklagte bei der vom Verwaltungsgericht zu Recht ausgesprochenen Verpflichtung zur Neubescheidung des Antrages der Klägerin die Rechtsauffassung des erkennenden Senats zu Grunde zu legen. Die Anschlussberufung der Beklagten ist unbegründet.

1. Zutreffend ist das Verwaltungsgericht von der Zulässigkeit der Klage ausgegangen. Zwar sieht § 6 Abs. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO auch dann vor, wenn die Entscheidung - wie hier - von einer obersten Bundesbehörde getroffen worden ist. Zum Zeitpunkt der Klageerhebung am 8. April 2006 lagen jedoch die Voraussetzungen des § 75 Satz 1 VwGO vor. Nach § 3 Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG ist über einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen grundsätzlich innerhalb eines Monats nach Eingang zu entscheiden. Diese gesetzliche Entscheidungsfrist stellt einen besonderen Umstand im Sinne des § 75 Satz 2 VwGO dar, der eine Klageerhebung schon vor Ablauf der regelmäßigen Sperrfrist von drei Monaten rechtfertigt (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 75 Rn. 12; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: September 2007, § 75 Rn. 6; VGH Mannheim, Urteil vom 27. Februar 2003, BauR 2003, 1345 ; a.A. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band III, Stand: September 2007, § 6 UIG Rn. 5). Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 7. April 2006 (Ablauf der Monatsfrist) ist der Klägerin erst nach Klageerhebung am 12. April 2006 zugegangen.

2. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Beklagte verpflichtet, den Antrag der Klägerin auf Informationszugang vom 7. März 2006 erneut zu bescheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Die nach dem erstinstanzlichen Urteil bei der Neubescheidung zu beachtende Rechtsauffassung ist rechtlich nicht zu beanstanden, soweit die Klägerin Zugang zu den amtlichen Informationen begehrt, die im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Zuteilungsgesetz 2007 bei dem beklagten Bundesumweltministerium entstanden sind. Insoweit ist die Berufung unbegründet.

a) Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin ist § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Danach hat jede Person nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Die Klägerin gehört als juris-

tische Person des Privatrechts zu dem anspruchsberechtigten Personenkreis. Der von ihr geltend gemachte Anspruch richtet sich auf Zugang zu Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG. Zu den von der gesetzlichen Begriffsbestimmung erfassten Maßnahmen gehören auch Rechtsvorschriften, die sich - wie die hier in Rede stehenden Regelungen des Emissionshandelsrechts - auf Umweltbestandteile auswirken oder auswirken können oder die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken. Als Umweltinformationen anzusehen sind dabei nicht nur die gesetzlichen Vorschriften als solche. Angesichts der gebotenen weiten Auslegung der Begriffsbestimmung (vgl. zu § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG a.F.: BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, BVerwGE 108, 369) sind vielmehr auch abstrakte Bewertungen und amtliche Informationen zur Anwendbarkeit einer dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschrift den Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG zuzurechnen.

b) Das Bundesumweltministerium ist als oberste Bundesbehörde grundsätzlich auch eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Dies gilt indes nicht uneingeschränkt. Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass insoweit keine Informationspflicht des Ministeriums besteht, als die Klägerin Zugang zu den das Gesetzgebungsverfahren zum Zuteilungsgesetz 2007 betreffenden amtlichen Informationen beansprucht.

(1) Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) UIG sind von der Informationspflicht ausdrücklich ausgenommen die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden. In Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass sich die gesetzliche Ausnahme auch auf die Mitarbeit oberster Bundesbehörden bei der Erarbeitung von Gesetzen im formellen Sinne erstreckt. Die gegenteilige Auffassung der Klägerin verkennt, dass der Gesetzgeber nicht auf ein Tätigwerden der obersten Bundesbehörden in legislativer Funktion, sondern „im Rahmen der Gesetzgebung“ abgestellt hat. Im Rahmen der Gesetzgebung können oberste Bundesbehörden, soweit es um den der Legislative vorbehaltenen Erlass sog. formeller Gesetze geht, nur vorbereitend und begleitend im Wege der ministeriellen Vor- und Zuarbeit tätig werden. Eine eigene Rechtssetzungsbefugnis steht ihnen nur beim Erlass von Rechtsverordnungen zu. Der neben dieser Rechtssetzungstätigkeit normierten Ausnahme eines Tätigwerdens „im Rahmen der Ge-

setzung“ kommt danach nur dann ein eigenständiger Anwendungsbereich zu, wenn sie auch die gesetzesvorbereitende Tätigkeit oberster Bundesbehörden erfasst (vgl. Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Band 1, Stand: Dezember 2007, § 2 UIG Rn. 117; Landmann/Rohmer, a.a.O., § 2 UIG Rn. 10; Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 3 UIG a.F. Rn. 34).

Die dagegen vorgebrachten gemeinschaftsrechtlichen Bedenken der Klägerin greifen aus den vom Verwaltungsgericht angeführten Gründen nicht durch. In Art. 2 Nr. 2 Satz 2 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. L 41, S. 26), die durch das Umweltinformationsgesetz umgesetzt worden ist, wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, Gremien oder Einrichtungen nicht unter die Begriffsbestimmung „Behörde“ fallen zu lassen, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Da der zuvor gemeinschaftsrechtlich definierte Begriff der Behörde sowohl die Regierung als auch andere Stelle der öffentlichen Verwaltung - mithin Exekutivorgane - erfasst, sprechen Wortlaut und Sinn der Regelung für die Annahme, die Gesetzgebungstätigkeit eben dieser Organe könne vom Anwendungsbereich des Umweltinformationsrechts ausgenommen werden. Dass der Richtliniengeber dabei nur materielle Gesetze, nicht aber auch den Erlass formeller Parlamentsgesetze im Blick gehabt habe, bei denen sich das Handeln der Exekutive auf den eigentlichen Gesetzgebungsakt vorbereitende Tätigkeiten beschränkt, ist nicht ersichtlich.

(2) Der Anwendungsbereich der Ausnahmenvorschrift ist entgegen der Auffassung der Klägerin zeitlich nicht durch den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begrenzt.

Dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Nr. 1 a) UIG lässt sich eine entsprechende zeitliche Begrenzung nicht entnehmen. Mit der erstinstanzlichen Entscheidung ist davon auszugehen, dass die Formulierung „soweit tätig werden“ eine eindeutige Auslegung nicht vorgibt. Sie kann sowohl allein im funktionellen Sinne, d.h. bezogen auf die Tätigkeit der obersten Bundesbehörden im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben, verstanden werden, als auch (ergänzend) im Sinne einer zeitlichen Beschränkung auf eine noch andauernde Gesetzgebungsarbeit. Der Wort-

laut der zu Grunde liegenden Richtlinie 2003/4/EG („soweit handeln“) ist ähnlich unergiebig. Weiterführende Anhaltspunkte für das vom Gesetzgeber gewollte Ergebnis lassen sich auch der Entstehungsgeschichte der Vorschrift nicht entnehmen. Die Einzelbegründung zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf (BT-Drs. 15/3406, S. 14) verhält sich nicht zu der für oberste Bundesbehörden normierten Ausnahme. Soweit eine entsprechende Regelung bereits in § 3 Abs. 1 Nr. 1 UIG a.F. enthalten war, wird in der damaligen Gesetzesbegründung allein darauf verwiesen, dass die Regelung die obersten Bundesbehörden vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnimmt, „die mit Gesetzgebung im formellen und materiellen Sinne befasst sind“ (BT-Dr. 12/7138, S. 11).

Bei der gebotenen richtlinienkonformen Auslegung ist danach vor allem auf den Sinn und Zweck der Vorschrift abzustellen. Die für den Bereich der Gesetzgebung normierte Einschränkung der Informationspflicht dient dem Schutz einer ungehinderten Gesetzgebungsarbeit und der Unabhängigkeit der Legislativtätigkeit oberster Bundesbehörden (Fluck/Theuer, a.a.O., § 2 Rn. 101; Landmann/Rohmer, a.a.O., § 2 UIG Rn. 8; Schomerus/Schrader/Wegener, a.a.O., § 3 UIG a.F. Rn. 30). Die politische Gestaltungsfreiheit und der dem Erlass oder der Änderung von Gesetzen vorhergehende interne Willensbildungsprozess sollen im Interesse eines effektiven und funktionsfähigen Ablaufs geschützt werden. Als Teil des internen Prozesses der Entscheidungsfindung geschützt ist die fachliche und inhaltliche Vorbereitung von Gesetzen in den zuständigen Bundesministerien, für die ein unbefangener und störungsfreier Ablauf sichergestellt werden soll. Dieser Schutzzweck reicht zeitlich über die Entscheidungsfindung als solche hinaus. Der mit der gesetzlichen Einschränkung der Informationspflicht bezweckte Schutz einer ungehinderten Gesetzgebungsarbeit wäre unvollkommen, wenn die gesetzestvorbereitende Tätigkeit der Bundesministerien nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens grundsätzlich dem allgemeinen Umweltinformationsanspruch unterläge. Ein unbefangener und störungsfreier Meinungs Austausch ist nur dann gewährleistet, wenn sich die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen in den zuständigen Fachministerien, einschließlich der Diskussion unterschiedlicher Auffassungen, frei und ohne Zugriff von außen vollziehen kann. Auch wenn der eigentliche Meinungsbildungsprozess mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes abgeschlossen ist, ist mithin ein umfassend geschützter Bereich

anzuerkennen, in dem Gesetzesvorhaben von den Ministerien unabhängig von Informationsansprüchen Dritter inhaltlich vorbereitet werden können. Ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, die - wie hier - ein abgeschlossenes Gesetzgebungsvorhaben betreffen, besteht daher nicht (ebenso: Landmann/Rohmer, a.a.O., § 2 UIG Rn. 12; a.A. Schomerus/Schrader/Wegener, a.a.O., § 3 UIG a.F. Rn. 43).

Diese Auslegung steht nicht im Widerspruch zu Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG. Soweit den Mitgliedstaaten danach - wie dargelegt - die Möglichkeit eröffnet ist, in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handelnde Gremien oder Einrichtungen von dem gemeinschaftsrechtlich definierten Begriff der informationspflichtigen Behörden auszunehmen, schließt dies eine auf die Art der Tätigkeit abstellende, zeitlich unbegrenzte Ausnahme vom Anwendungsbereich des Umweltinformationsrechts nicht aus. Angesichts der von der Richtlinie selbst vorgesehenen begrifflichen Eingrenzung der auskunftspflichtigen Stellen gebieten auch die von der Klägerin angeführten allgemeinen Erwägungsgründe keine abweichende Beurteilung. Insbesondere können die für die Auslegung von Ablehnungsgründen gemeinschaftsrechtlich aufgestellten Anforderungen, wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend erkannt hat, nicht auf die hier in Rede stehende (Negativ-)Definition der informationspflichtigen Stellen übertragen werden.

3. Das angegriffene Urteil kann indes keinen Bestand haben, soweit sich der Informationsanspruch der Klägerin auf die bei dem beklagten Ministerium vorhandenen Informationen zum Vollzug der für sog. Optionsanlagen geltenden Vorschriften des Zuteilungsgesetzes 2007 bezieht. Dem grundsätzlich gegebenen Zugangsanspruch der Klägerin stehen keine Ablehnungsgründe im Sinne des § 8 UIG entgegen.

a) Auf den Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG kann sich die Beklagte nicht mit Erfolg berufen. Nach der genannten Vorschrift ist ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

Schutzgut des öffentlichen Belangen dienenden Ablehnungsgrundes, der vorliegend nicht bereits durch § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG ausgeschlossen ist, ist der Prozess der behördlichen Willensbildung. Geschützt sind nach der amtlichen Begründung Beratungsvorgänge, d.h. schriftliche oder mündliche behördliche Meinungsäußerungen, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen, von Beginn des Verwaltungsverfahrens bis zur Entscheidungsfindung (BT-Drs. 15/3406, S. 19 unter Bezugnahme auf OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15. September 1998, NuR 1998, 667). Der Ablehnungsgrund greift ein, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen im vorstehenden Sinne hätte. Der Informationszugang kann nach der Konzeption des Gesetzgebers mithin nicht allein unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Beratungen abgelehnt werden. Vielmehr bedarf es im jeweiligen Einzelfall der Prüfung, ob nachteilige Auswirkungen auf den Schutz der in Rede stehenden Beratungsvorgänge zu besorgen sind (BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 4/07 - juris). Dies entspricht den europarechtlichen Vorgaben in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a) der Richtlinie 2003/4/EG, nach dem die Mitgliedstaaten einen Ablehnungsgrund vorsehen können, wenn die Bekanntgabe von Umweltinformationen negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.

Die vorgenannten Voraussetzungen für eine Ablehnung des Antrages der Klägerin sind nicht erfüllt. Dabei kann dahinstehen, ob der Gesetzgeber die Vertraulichkeit der Beratungen informationspflichtiger Stellen in zulässiger Weise in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG selbst vorsehen kann (vgl. BT-Drs. 15/3406, S. 19) oder das Gemeinschaftsrecht eine besondere gesetzliche Regelung außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts erfordert (offen gelassen: BVerwG, Urteil vom 27. September 2007, a.a.O.). Ebenso wenig bedarf es der abschließenden Prüfung, in welchem Umfang die von der Klägerin begehrten Informationen Beratungs- und Abwägungsvorgänge im dargelegten Sinne betreffen. Denn unabhängig davon fehlt es bereits an substantiierten tatsächlichen Anhaltspunkten, dass eine Bekanntgabe der bei dem beklagten Ministerium vorhandenen Informationen zum Vollzug der Zuteilungsregelungen für sog. Optionsanlagen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte.

Eine erhebliche Beeinträchtigung der Geheimhaltungsinteressen drängt sich vorliegend nicht schon deshalb auf, weil sich die beanspruchten Informationen - wie vom Verwaltungsgericht ausgeführt - auf den regelmäßig als schutzwürdig anzusehenden, eng auszulegenden behördlichen Beratungsvorgang beziehen. Eine derartige „Regelannahme“ vermag eine einzelfallbezogene Prüfung, ob nachteilige Auswirkungen bei einer Bekanntgabe zu besorgen wären, jedenfalls in der hier gegebenen Fallkonstellation, in der der Prozess der behördlichen Entscheidungsfindung vollständig abgeschlossen und vollzogen ist, nicht zu ersetzen. Dabei geht es nicht um die Frage, ob der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen an sich zeitlich beschränkt ist, sondern um die im Einzelfall gebotene Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Ablehnung eines Anspruchs auf Umweltinformationen, d.h. nachteilige Auswirkungen auf die geschützte Willensbildung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, vorliegen. In diesem Rahmen ist zu berücksichtigen, dass die Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 sämtlich erlassen sind. Die ihnen zu Grunde liegende Rechtsauffassung, die sich etwa aus dem Schriftverkehr des Bundesumweltministeriums mit dem Umweltbundesamt (Deutsche Emissionshandelsstelle) ergibt, ist Gegenstand höchstrichterlicher Entscheidungen gewesen (BVerwG, Urteile vom 16. Oktober 2007 - 7 C 33.07 und 29.07 - ZUR 2008, S. 87, 90). Eine weitergehende Geltung für die laufende Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 kommt den vom Informationsanspruch erfassten Vorschriften des Zuteilungsgesetzes 2007 nicht zu. Bei dieser Sachlage hätte es einer substantiierten Darlegung der Beklagten bedurft, inwieweit bei der Bekanntgabe der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungsvorgänge eintreten. An derartigen Angaben fehlt es vorliegend. Der bloße Hinweis auf den Schutz der von einzelnen Mitarbeitern vertretenen Rechtspositionen und die damit zusammenhängende offene Erörterung zu kontroversen Fragen genügt dafür nicht, zumal etwaigen personenbezogenen Geheimhaltungsinteressen nicht im Rahmen des öffentlichen Belangen dienenden § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG zu begegnen ist.

b) Ebenso wenig kann sich die Beklagte mit Erfolg auf den Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG stützen, der interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen schützt. Dabei bedarf es nach Auffassung des Senats keiner Entscheidung, ob sich der Anwendungsbereich der Vorschrift nur auf den innerbehördli-

chen Meinungs Austausch erstreckt oder auch Mitteilungen zwischen selbständigen Behörden im gleichen Geschäftsbereich, d.h. hier zwischen dem Bundesumweltministerium und der beim Umweltbundesamt eingerichteten Deutschen Emissionshandelsstelle, erfasst. Denn die in Übereinstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erforderliche Einzelfallabwägung fällt vorliegend zu Gunsten der Klägerin aus.

Nach den vorstehenden Ausführungen kommt den Interessen der Beklagten an der Zurückhaltung interner Mitteilungen zur Anwendung und Auslegung des Zuteilungsgesetzes 2007 auf sog. Optionsanlagen kein wesentliches Gewicht zu. Anhaltspunkte für ein insoweit bestehendes beachtliches Geheimhaltungsbedürfnis sind weder dargetan noch angesichts des Vollzugs der Zuteilungsentscheidungen ersichtlich. Mit Blick auf das dem Umweltinformationsrecht zu Grunde liegende Regel-Ausnahme-Verhältnis, nach dem die Bekanntgabe von Informationen die allgemeine Regel sein soll und Ablehnungsgründe eng auszulegen sind (BT-Drs. 15/3406, S. 18), hat das öffentliche Interesse an dem Zugang zu Umweltinformationen dagegen eine erhebliche Bedeutung. Dies wird bereits aus dem Zweck des Gesetzes deutlich, durch ein umfassendes und ohne Darlegung eines rechtlichen Interesses gewährtes Informationsrecht größere Transparenz und Klarheit im Bereich des Umweltschutzes zu schaffen (BT-Drs. 15/3406, S. 12). Auf ein spezifisches Individualinteresse der Klägerin kommt es insoweit bei der Abwägung weder nach der Zielsetzung des Gesetzes noch dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 UIG an, diese fungiert vielmehr ausschließlich als Repräsentantin der Öffentlichkeit und des allgemeinen öffentlichen Interesses an dem Zugang zu Umweltinformationen. Dieses in die Abwägung einzustellende öffentliche Interesse ist vorliegend schon deshalb als hoch anzusehen, weil die in Rede stehenden Informationen die rechtliche Auslegung und Anwendung von Vorschriften des Emissionshandelsrechts betreffen, die durch eine Verringerung von Treibhausgasen zum weltweiten Klimaschutz beitragen sollen (§ 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes). Die damit einhergehenden öffentlichen Interessen an dem Zugang und der Verbreitung von Umweltinformationen überwiegen nach den konkreten Umständen des Einzelfalles die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen der Beklagten.

4. Der von der Klägerin beantragten Durchführung eines Zwischenverfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO bedurfte es danach nicht. Die Vorlage der bei dem beklagten Ministerium vorhandenen Akten mit Umweltinformationen zum Gesetzgebungsverfahren des Zuteilungsgesetzes 2007 und dem Vollzug der in Rede stehenden Zuteilungsregelungen für sog. Optionsanlagen ist nicht entscheidungserheblich. Der Senat kann auch ohne Einsichtnahme in die Akten über das Neubeschscheidungsbegehren der Klägerin entscheiden. Das Inkrafttreten des Zuteilungsgesetzes 2007 stellt eine eindeutige zeitliche Zäsur dar. Mit der Veröffentlichung des Gesetzes ist die gesetzestvorbereitende Tätigkeit der Beklagten abgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt entstandene Vorgänge mit Umweltinformationen unterliegen mangels Informationspflicht nicht dem Anwendungsbereich des Umweltinformationsrechts. Der nachfolgende Schriftverkehr des Ministeriums mit der Deutschen Emissionshandelsstelle (einschließlich interner Stellungnahmen und Vermerke) betrifft dagegen den Vollzug der gesetzlichen Vorschriften und ist - wie dargelegt - Gegenstand des Informationsanspruchs der Klägerin.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich zugleich, dass für den gesondert geltend gemachten „Sicherungsanspruch“ der Klägerin kein Raum ist. Eine Aussonderung bestimmter Aktenbestandteile erscheint nicht erforderlich. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesetzes ermöglicht eine eindeutige Zuordnung der amtlichen Informationen, die dem Zugangsanspruch der Klägerin unterliegen oder aber wegen ihres Bezugs zur gesetzestvorbereitenden Tätigkeit der Beklagten umfassend von der Informationspflicht ausgenommen sind.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1, § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.

Die Revision ist zuzulassen. Der Rechtssache kommt im Hinblick auf die Frage der Reichweite der Informationspflicht oberster Bundesbehörden bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Danach muss sich der Revisionskläger durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied angehören, vertreten lassen.

In derselben Weise muss sich jeder weitere Beteiligte vertreten lassen, soweit er einen Antrag stellt.

Kipp

Dr. Riese

Plückelmann

PI/Ki