

7 L 5672/96

OVG Lüneburg
vom 19.11.97

Vorinstanz
11 A 7408/94
VG Hannover
vom

**Akteneinsicht: Umweltinformationen nach dem UIG; Informationszugang durch Akteneinsicht; Informationen über die Umwelt; Begriff der
"Maßnahmen zum Schutz der Umweltbereiche"**

Rechtsquellen	Fundstellen	Suchworte
UIG 3 II Nr 3 UIG 4 I 2	UPR 1998, 155 ZUR 1998, 85 GewArch 1998, 260 NVwZ 1998, 654 NuR 1998, 499	Akteneinsicht Daten Ermessen, eingeschränktes Informationen (Umwelt) Maßnahme (Umweltschutz) Schutzmaßnahme Umweltinformationen

Leitsatz/Leitsätze

1. Auch wenn die Behörde über die Art und Weise der Erfüllung des Informationsanspruchs nach Ermessen entscheidet, kann der Berechtigte als gewünschte Form der Information zulässigerweise Akteneinsicht beantragen. Dies darf nur dann zugunsten eines anderen Informationsmittels abgelehnt werden, wenn hierfür gewichtige, von der Behörde darzulegende Gründe bestehen (im Anschluß an BVerwG, Urt. 6.12.1996 - 7 C 64.95 -).
2. Den freien Informationszugang auslösende "Maßnahmen zum Schutz der Umweltbereiche" im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG sind nur solche, die unmittelbar eine Verbesserung der Umweltverhältnisse zum Ziel haben. Dazu gehören etwa Genehmigungsbescheide oder Überwachungsmaßnahmen nach dem Immissionsschutz-, dem Abfall-, Wasser- oder Naturschutzrecht. Dem nur unmittelbar dienende Maßnahmen, wie etwa die finanzielle Förderung umweltverbessernder Verfahren, fallen nicht darunter.

Aus dem Entscheidungstext

Tatbestand

Der Kläger begehrt Akteneinsicht auf der Grundlage des "Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt" vom 8. Juli 1994 (BGBl I, S. 1490) - UIG -.

Im Mai 1991 erhielt die Beigeladene nach § 9 des BundesImmissionsschutzgesetzes - BImSchG - den Vorbescheid zur Errichtung einer Verbrennungsanlage für halogenhaltige organische Produktionsabfälle (Reststoffverwertungsanlage) in Seelze. Inzwischen ist die Anlage vollständig genehmigt.

Mit Bescheid vom 25. April 1994 gewährte ihr die Beklagte für das Vorhaben eine nicht rückzahlbare Zuwendung aus dem vom Landesministerium beschlossenen "Wirtschaftsförderungsfonds - Ökologischer Bereich -", Förderrichtlinien vom 18. Februar 1992 (Nds. MBl. S. 820), von 4 Mio. DM.

Unter dem 15. Juli 1994 stellte der Kläger bei der Beklagten den Antrag, "Einsicht in die Unterlagen zu diesem Vorgang" zu nehmen.

Die Beklagte lehnte das mit Bescheid vom 2. August 1994 ab. Die Förderakte enthalte keine Umweltinformationen i.S. des UIG, die nicht schon beim Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG hätten erlangt werden können.

Mit seinem dagegen erhobenen Widerspruch machte der Kläger geltend, daß es sich bei dem Förderungsvorgang um ein Programm zum Umweltschutz nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG und damit um eine Information im Sinne des Gesetzes handele. Zu dieser müsse der freie Zugang gewährleistet sein.

Durch Widerspruchsbescheid vom 22. August 1994 wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Die Existenz der Förderrichtlinien berechtige Dritte nicht zur Einsichtnahme in Einzelentscheidungen. Dem Antrag fehle zudem die nach § 5 Abs. 1 UIG erforderliche Bestimmtheit, weil er nicht erkennen lasse, auf welche Informationen im Sinne von § 3 Abs. 2 UIG er gerichtet sei.

Mit seiner am 26. September 1994 erhobenen Klage hat der Kläger vorgetragen: Als Untergliederung einer politischen Partei sei er Berechtigter nach § 4 UIG. In der Sache bestehe sein Anspruch, weil die wirtschaftliche Förderung sich insgesamt als Maßnahme zum Schutz der Umwelt verstehe. Dem stehe nicht entgegen, daß die die Anlage betreffenden Unterlagen bereits im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgelegen hätten. Eine nähere Konkretisierung seines Begehrens sei ihm mangels Kenntnis der Akte nicht möglich.

Der Kläger hat beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 2. August 1994 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 2. August 1994 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihm entsprechend seinem Antrag vom 15. Juli 1994 Einsicht in die Akte zur Förderung der Errichtung einer Reststoffverwertungsanlage der Beigeladenen zu gewähren.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat die Antragsbefugnis des Klägers bezweifelt und in der Sache ihre Einwände aus den Bescheiden vertieft. Aus einer Korrespondenz des Klägers mit dem Landesrechnungshof ergebe sich im übrigen, daß ihm die fraglichen Daten bereits bekannt seien.

Die Beigeladene hat ebenfalls beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat die Zweifel der Beklagten an der Antragsbefugnis geteilt und ebenfalls die nicht ausreichende Konkretisierung des Antrags bemängelt. Bei Stattgabe müsse sie eine Ausforschung unternehmerischer Entscheidungen befürchten. Nach seinem Antrag begehre der Kläger keine Informationen über die Umwelt, sondern solche über die Anwendung von Verwaltungsvorschriften bei einer einzelnen wirtschaftlichen Förderungsmaßnahme.

Durch Urteil vom 19. August 1996 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Der Kläger sei als Ortsverband einer politischen Partei nach § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähig und klagebefugt; ihm könne grundsätzlich ein Anspruch nach § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG zu stehen. Nach § 1 UIG hänge dieser nicht vom Nachweis eines bestimmten Interesses ab. Die Klage sei jedoch unbegründet. Die Beklagte habe den Antrag zutreffend nach § 5 Abs. 1 UIG abgelehnt. Danach müsse erkennbar sein, auf welche umweltrelevanten Informationen i.S. von § 3 Abs. 2 UIG - dabei handele es sich ausschließlich um Daten - im einzelnen er gerichtet sei. Das werde hier verfehlt, weil der Antrag des Klägers pauschal auf Einsicht in die Förderungsakte gerichtet sei. § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG gewähre einen strikten Anspruch allein auf Zugang zu umweltrelevanten Informationen, nicht aber auf Akteneinsicht. Diese sei nur eine im Ermessen der Behörde stehende

mögliche Form der Zurverfügungstellung der Informationen. Die durch § 5 Abs. 1 UIG vorgesehene Spezifizierungslast in Form der Benennung der gewünschten Informationen beruhe auf Art. 3 Abs. 3 der zugrundeliegenden EWG-Richtlinie, wonach der Antrag u.a. abgelehnt werden könne, wenn er "zu allgemein formuliert ist". Damit sollten Ausforschungen verhindert werden.

Der Antrag lasse sich auch nicht als ein solcher auf Übermittlung der in der Förderakte enthaltenen einzelnen umwelt erheblichen Daten auslegen. Dagegen spreche bereit der erklärte gegenteilige Wille des Klägers. Dieser halte die Wirtschaftsförderung hier an sich für umweltrelevant und wolle offenbar die Reichweite des Anspruchs nach § 4 UIG prinzipiell geklärt wissen.

Unabhängig von der Nichterfüllung des Bestimmtheitsgebots stehe dem Kläger auch materiell kein Anspruch auf eine unbeschränkte Akteneinsicht zu. Soweit ihm Genehmigungsunterlagen bereits bekannt seien, brauche der Beklagte diese, wie § 7 Abs. 3 Satz 2 UIG bestimme, nicht erneut zur Verfügung zu stellen. Das Wirtschaftsförderungsverfahren bilde auch keine geeignete Klammer dafür, sämtliche Einzelheiten unter Umweltgesichtspunkten offenzulegen. Denn die Subventionierung als solche sei keine verwaltungstechnische Maßnahme i.S. von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG, die dem Schutz von Umweltbereichen i.S. von § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG diene. Hierunter fielen nur materielle Entscheidungen nach den Umweltgesetzen. Bei der Wirtschaftsförderung gehe es dagegen wesentlich um unternehmensbezogene Daten, die nach § 8 UIG im großen Ausmaß ohnehin nicht zugänglich gemacht werden dürften.

Gegen diese ihm am 5. September 1996 zugestellte Entscheidung hat der Kläger am 30. September 1996 Berufung eingelegt. Er vertritt weiterhin die Auffassung, daß die finanzielle Förderung der Anlage der Beigeladenen nach den Förderungsrichtlinien eine Maßnahme zum Umweltschutz i.S. des § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG sei. Betroffen seien dadurch etwa die Umweltbereiche Luft und Boden. Die Reduzierung auf materielle Entscheidungen nach Umweltgesetzen, wie sie die Beklagte und das Verwaltungsgericht vornähmen, widerspreche dem Gesetzeszweck. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse könnten geschützt werden, ohne daß dies zum vollständigen Ausschluß des Zugangsanspruchs führen müsse. Die nach der Rechtsprechung erforderlichen gewichtigen Anhaltspunkte dafür, daß dieser Anspruch nicht in der gewünschten Form der Akteneinsicht erfüllt werden könne, seien hier nicht erkennbar. Die Beklagte habe insoweit kein freies Ermessen.

Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und nach seinem erstinstanzlichen Antrag zu erkennen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie erwidert: Dem Kläger gehe es offenbar nicht um Umweltinformationen, sondern um eine allgemeine Kontrolle der Verwaltung. Denn Informationen über die mit der Anlage verbundenen Belastungen für die Umwelt habe er bereits im Rahmen des durchgeführten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens erhalten. Insoweit sei der jetzige Antrag rechtsmißbräuchlich nach § 7 Abs. 3 UIG. Die Daten, nach denen die Bewertung der Förderungswürdigkeit unter Umweltgesichtspunkten vorgenommen worden sei, könne er auszugsweise durchaus erhalten. Darauf sei der Antrag jedoch erklärtermaßen nicht gerichtet.

Die Beigeladene, die im Berufungsverfahren keinen Antrag stellt, schließt sich den Ausführungen des Verwaltungsgerichts an. Die Wirtschaftsförderungsakte bestehe einmal aus wirtschaftlichen Daten und den Erwägungen der Beklagten hierzu. Dies seien keine Informationen über die Umwelt. Sie bestehe weiterhin aus als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichneten Informationen, die dem Anspruch nach § 8 UIG ausdrücklich entzogen seien. Schließlich beinhalte sie Informationen mit umweltrelevantem Charakter, die aber bereits sämtlich im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren veröffentlicht worden und dem Kläger bekannt seien.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der Beiakte A Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung ist nicht begründet. Dem Verwaltungsgericht ist im Ergebnis darin zuzustimmen, daß die Klage zulässig, aber unbegründet ist.

1. Dem Antrag mangelt es nicht an der hinreichenden Bestimmtheit nach § 5 Abs. 1 UIG.

a) Er ist nicht so "allgemein formuliert" (vgl. Art. 3 Abs. 3, letzte Alternative, der EWG-Richtlinie), daß man nicht erkennen könnte, "auf welche Informationen i.S. von § 3 Abs. 2 UIG er gerichtet ist", § 5 Abs. 1 UIG. Gerichtet ist er auf alle Daten im Rahmen von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG, die der Kläger in der "Förderakte" festgehalten sieht. An einzelnen "Zustandsdaten" i.S. etwa von § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG ist er nicht interessiert. Die Förderung der Anlage aus Mitteln des "Öko-Fonds" sieht er dabei als "Maßnahmen zum Schutz der Umweltbereiche" i.S. von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG. Ob dies zutrifft, ist keine Frage der Korrektheit des Antrags, sondern eine solche nach dem Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen eines nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht von vornherein ausgeschlossenen entsprechenden Informationsanspruchs.

b) Unschädlich erscheint es auch, daß der Antrag in Form der Gewährung von Akteneinsicht geltend gemacht wird. Über die Eignung eines Informationsmittels entscheidet zwar die Behörde gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG nach Ermessen. Allerdings kommt mit Blick auf den Zweck der Umweltinformationsrichtlinie und des Gesetzes den Wünschen des Antragstellers besondere Bedeutung bei der Ermessensausübung zu. Beantragt ein Bürger ausdrücklich einen bestimmten Informationszugang, darf die Behörde dies nur dann zugunsten eines anderen Informationsmittels ablehnen, wenn hierfür gewichtige, von ihr darzulegende Gründe bestehen (BVerwG, Urt. v. 6.12.1996 - 7 C 64.95 -, GewArch 1997, S. 260, 262). Der Kläger durfte deshalb die gewünschte Form der Information im Antrag aufführen.

2. Der hier einzig als Rechtsgrundlage in Betracht kommende § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG trägt jedoch den Anspruch des Klägers tatbestandlich nicht.

Informationen über die Umwelt sind danach alle ".... vorliegenden Daten über Tätigkeiten und Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche (= die in Nr. 1 aufgeführten: Gewässer, Luft, Boden, Tier- und Pflanzenwelt sowie natürliche Lebensräume) einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz." Art. 2 a) der Richtlinie des Rates formuliert diesbezüglich inhaltsgleich: "Im Sinne dieser Richtlinie gelten als "Informationen über die Umwelt" alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen, z.B. Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz".

Die vom Gesetz genannten Tätigkeiten oder Maßnahmen müssen "zum Schutz" der Umweltgüter erfolgen. Darin muß ihr Zweck liegen. Das bedeutet, daß nicht jede entfernte Maßnahme, die mittelbar dem Schutz der Umwelt dient, erfaßt werden soll. Die Tätigkeit oder Maßnahme muß vielmehr eine direkte Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Gesetzesbegründung, Drs. 12/7138, S. 12, in der als Beispiel für lediglich mittelbaren Schutz Personalaufstockungen bei der Umweltverwaltung genannt werden). Unmittelbare Verbesserungen im genannten Sinne bewirken etwa behördliche Zulassungen, Überwachungsmaßnahmen, Umweltplanungen und -programme (Drs. 12/7138 aaO). Beispielhaft zu nennen sind ferner Genehmigungsbescheide nach dem BImSchG, Erlaubnisse, Bewilligungen und Eignungsfeststellungen aufgrund des Wasserhaushaltsgesetzes und der Landeswassergesetze, Genehmigungen nach dem Naturschutzrecht oder etwa Planfeststellungen mit spezifisch umweltschützendem Bezug, etwa abfallrechtliche (Theuer, NVwZ, S. 326, 330).

Das UIG stellt also keine Rechtsgrundlage zur Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge zur Verfügung, die nur mittelbar durch Einbeziehung anderer Verwaltungsverfahren Informationen über die Umwelt beinhalten. Eine sich auch darauf erstreckende Auslegung des § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG würde unlösbaren Abgrenzungsschwierigkeiten führen und ist auch nicht erforderlich, um dem in § 1 UIG normierten Zweck des Gesetzes, den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt zu gewährleisten, ausreichend Geltung zu verschaffen.

Lediglich eine mittelbar dem Schutz der Umwelt dienende Maßnahme stellt die Förderung nach dem Wirtschaftsförderfonds - ökologischer Bereich - aber dar. Den der Fonds dient "der Beschleunigung dieser Entwicklung (nämlich der Umstrukturierung von Produktionsprozessen der niedersächsischen Wirtschaft auf umweltfreundliche Verfahren) und der Umsetzung umweltwirtschaftlicher Ziele" (a.a.O., "Einführung", S. 821) Umweltschutzmaßnahmen

werden damit "gefördert", nicht aber direkt initiiert.

Bewilligungsverfahren auf der Grundlage dieser Richtlinien sind damit keine "Maßnahmen zum Schutz der Umweltbereiche" i.S. von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO, der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für eine Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.
