

Wappen Berlins und Brandenburgs

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
BESCHLUSS**

OVG 12 S 54.12
VG 2 L 80.12 Berlin

In der Verwaltungsstreitsache

Antragstellerin und Beschwerdeführerin,

bevollmächtigt:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Umweltbundesamt,
Deutsche Emissionshandelsstelle,
Bismarckplatz 1, 14193 Berlin,

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin,

hat der 12. Senat durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Fieting, den Richter am Oberverwaltungsgericht Panzer und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Plückelmann am 12. November 2012 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 8. August 2012 wird zurückgewiesen.

Die Kosten der Beschwerde trägt die Antragstellerin.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 5 000 EUR festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Beschwerdevorbringen, das allein Gegenstand der Überprüfung durch das Oberverwaltungsgericht ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), rechtfertigt keine Änderung des erstinstanzlichen Beschlusses. Das Verwaltungsgericht hat den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung zu Recht wegen fehlender Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO) abgelehnt.

1. Die von der Antragstellerin im Wege einstweiliger Anordnung begehrte Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Gewährung von Informationszugang ist, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, auf eine endgültige Vorwegnahme der Entscheidung in der Hauptsache gerichtet. Dies wird auch von der Beschwerde nicht in Abrede gestellt. Der Einwand der Antragstellerin, das Verwaltungsgericht habe bei der Prüfung eines Anordnungsgrundes einen unzutreffenden Maßstab angelegt und die objektiv-rechtliche Bedeutung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformation verkannt, greift danach nicht durch.

Eine Vorwegnahme der Hauptsache widerspricht grundsätzlich der Funktion des vorläufigen Rechtsschutzes und ist daher nur ausnahmsweise zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 2012 - 2 BvR 2355/10 u.a. - juris Rn. 13). Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass ein Anordnungsgrund für den Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung nur dann vorliegt, wenn andernfalls schwere und unzumutbare Nachteile drohen, die nachträglich durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 1988 - 2 BvR 745/88 - BVerfGE 79, 69; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss des 10. Senats vom 17. Oktober 2011 - OVG 10 S 22.11 - juris Rn. 23 m.w.N.). Diese prozessualen Anforderungen an das Vorliegen eines Anordnungsgrundes gelten auch im Bereich des Umweltinformationsrechts. Weder das Umweltinformationsgesetz (UIG) noch die ihm zu Grunde liegende Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003) sehen spezielle Erleichterungen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vor (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 23. Mai 2011 - 8 B 1729/10 - NVwZ-RR 2011, 855; VGH Kassel, Beschluss vom 30. November 2006 - 10 TG 2531/06 - NVwZ 2007, 348, jeweils

m.w.N.; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 6 UIG Rn. 46). Allein der Umstand, dass der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nicht von der Darlegung eines rechtlichen Interesses abhängt (§ 3 Abs. 1 Satz 1 UIG) und das Gesetz eine zügige Bearbeitung von Informationsanträgen vorsieht (§ 3 Abs. 3, § 5 Abs. 1 Satz 1 UIG), vermag danach eine grundsätzliche Befreiung von den gesetzlichen Voraussetzungen des § 123 Abs. 1 VwGO nicht zu begründen. Ebenso wenig rechtfertigt die von der Antragstellerin angeführte Zielsetzung des Umweltinformationsrechts für sich genommen eine Ausnahme von den prozessualen Anforderungen an die Darlegung und Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes. Ob ein Anordnungsgrund für die Durchsetzung des Informationsbegehrens im vorläufigen Rechtsschutzverfahren besteht, bedarf vielmehr der Prüfung im jeweiligen konkreten Einzelfall, wobei auch die mit dem Umweltinformationsgesetz verfolgten Zwecke zu berücksichtigen sind. Eine derartige Einzelfallprüfung lag ersichtlich auch der von der Antragstellerin zitierten Entscheidung des Senats vom 14. Mai 2012 (OVG 12 S 12.12, NVwZ 2012, 979) zu Grunde.

2. Gemessen an den vorstehenden Maßstäben hat die Antragstellerin auch im Beschwerdeverfahren nicht glaubhaft gemacht, dass ihr ohne den begehrten vorzeitigen Informationszugang schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile drohen.

a) Das Vorbringen der Antragstellerin, sie benötige den begehrten Informationszugang noch vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens, um in substantiierter Form von ihrem Anhörungsrecht „mit dem Ziel des Erreichens einer rechtskonformen Zuteilungsentscheidung“ Gebrauch zu machen, vermag derartige Nachteile nicht zu begründen.

Zu den Gründen, aus denen das Verwaltungsgericht ein Anhörungsrecht aus § 28 Abs. 1 VwVfG vor Erlass des Bescheides über die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen verneint hat, verhält sich die Beschwerde nicht. Vielmehr macht die Antragstellerin geltend, dass ihr jedenfalls aus dem Petitionsrecht des Art. 17 GG ein Anhörungsrecht zustehe. Dies vermag schon im Ansatz nicht zu überzeugen. Mit der angeführten „Darlegung und Anhörung ihrer Rechtsposition“ und der substantiierten Auseinandersetzung „mit der tatsächlichen Entscheidung

der Antragsgegnerin über die Ermittlung der vorläufigen Zuteilungsmengen“ reklamiert die Antragstellerin der Sache nach nichts anderes als ein vom Verwaltungsgericht abgelehntes Anhörungsrecht als Beteiligte des laufenden Verwaltungsverfahrens. Ein derartiges Recht auf eine umfassende Erörterung der Sach- und Rechtslage lässt sich aus dem Petitionsrecht nicht herleiten. Art. 17 GG eröffnet dem Einzelnen lediglich die Möglichkeit, auch außerhalb förmlicher Rechtsbehelfe und ungeachtet verfahrensrechtlicher Vorgaben sein Anliegen mit dem Anspruch auf sachliche Befassung durch die zuständigen Stellen zur Sprache zu bringen (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 17 Rn. 80 sowie Rn. 138). Er gewährt dagegen kein Recht auf eine bestimmte Art oder einen bestimmten Umfang der sachlichen Prüfung des Petitionsanliegens. Insbesondere vermittelt das Petitionsrecht entgegen der Auffassung der Antragstellerin keinen Anspruch auf ein umfassendes „Befassungs- und Prüfungsrecht“, das hinsichtlich des Umfangs der Sachaufklärung und der Vorbereitung der abschließenden Entscheidung einem Verfahren nach den geltenden Verfahrens- und Prozessordnungen gleichkommt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. November 1990 - 7 B 85/90 - NJW 1991, 936; OVG Lüneburg, Beschluss vom 25. Januar 2008 - 11 PA 399/07 - juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 12. November 1999 - Vf. 35-VI-99 - juris).

Unabhängig davon lassen sich dem Beschwerdevorbringen keine substantiierten Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die Antragstellerin ohne den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung nicht in der Lage wäre, von ihrem Petitionsrecht aus Art. 17 GG sachgerecht Gebrauch zu machen. Ausweislich des bereits erstinstanzlich eingereichten Schriftverkehrs ist sie von der Antragsgegnerin über Beanstandungen und Abweichungen gegenüber den Angaben in ihren Zuteilungsanträgen informiert worden. Von der ausdrücklich eingeräumten Möglichkeit zur Stellungnahme hat die Antragstellerin mit Schriftsätzen vom 8. März und 15. März 2012 Gebrauch gemacht. Soweit ihr damit bereits rechtliches Gehör gewährt worden ist, vermag auch das verfassungsrechtlich verbürgte Petitionsrecht einen Anspruch auf eine weitergehende schriftliche Erörterung der maßgeblichen Sach- und Rechtsfragen im laufenden Verwaltungsverfahren nicht zu begründen.

b) Ebenso wenig zeigt die Beschwerde auf, dass der Antragstellerin mit Blick auf die beabsichtigte Einlegung einer Beschwerde bei der Europäischen Kommission

schwere und unzumutbare Nachteile drohen, die eine Vorwegnahme der Hauptsache rechtfertigen könnten.

Der Einwand, dass die Einlegung einer Beschwerde bei der Kommission - unabhängig von dem erstinstanzlich verneinten Schutz subjektiver Rechte - jedenfalls die Möglichkeit eröffne, einer etwaigen objektiven Verletzung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften des Umweltrechts nachzugehen, gibt dafür nichts her. Das vorliegende Eilverfahren dient - anders als das Beschwerdeverfahren bei der Kommission - der Gewährung von Individualrechtsschutz. Allein mit dem Hinweis auf die objektiv-rechtliche Funktion der Beschwerde bei der Kommission ist daher weder dargetan noch glaubhaft gemacht, dass der begehrte Informationszugang zum jetzigen Zeitpunkt notwendig ist, um eine Beeinträchtigung von Rechtspositionen der Antragstellerin zu vermeiden.

Nichts anderes gilt im Ergebnis, soweit das Vorbringen der Antragstellerin nicht auf einen objektiven Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht abzielt, sondern der streitgegenständliche Informationszugang nach ihren eigenen Angaben gerade dazu dienen soll, Klarheit über die Gründe für die Ermittlung der *konkreten* vorläufigen Zuteilungsmengen für die von ihr betriebenen Anlagen zu erlangen. Auch insoweit ist weder dargetan noch ersichtlich, dass sie zur Vermeidung schwerer und unzumutbarer, anders nicht zu beseitigender Nachteile dringend auf die begehrten Informationen angewiesen ist.

Mit einer auf ihre eigenen Anlagen bezogenen Beschwerde an die Kommission könnte die Antragstellerin ersichtlich keine weitergehende Überprüfung der Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften erreichen, als sie nach den Vorgaben der Emissionshandelsrichtlinie und des Beschlusses der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten ohnehin vorgesehen ist (Beschluss 2011/278/EU, ABl. L vom 17. Mai 2011, S. 1). Soweit die Antragsgegnerin nach § 9 Abs. 3 Satz 1 TEHG 2011 verpflichtet ist, die für die einzelnen emissionshandelspflichtigen Anlagen berechneten vorläufigen Zuteilungsmengen an die Europäische Kommission zu melden, sieht Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278/EU ausdrücklich eine Überprüfung aller Anlageneinträge und der den jeweiligen Anlagen zugeordneten vorläufigen Jahresgesamtmenge an kostenlos

zuzuteilenden Emissionszertifikaten durch die Kommission vor. Eine Berechnung der endgültigen Jahresmenge und eine kostenlose Zuteilung von Berechtigungen erfolgt nach Art. 15 Abs. 4 des Beschlusses erst, wenn die Kommission den Antrag einer Anlage in das ihr übermittelte Verzeichnis und die entsprechend ermittelten vorläufigen Zuteilungsmengen nicht ablehnt. Eine umfassende Prüfung der rechtmäßigen Umsetzung der gemeinschaftsweiten Zuteilungsvorschriften durch die Mitgliedstaaten findet damit, was letztlich auch von der Antragstellerin nicht in Abrede stellt wird, auch unabhängig von der Einlegung einer Beschwerde an die Kommission statt. Inwieweit unter diesen Umständen ein dringendes Bedürfnis für den begehrten Informationszugang besteht, ist nicht erkennbar. Dies gilt vorliegend umso mehr, als die Antragstellerin - wie bereits vorstehend dargelegt - aufgrund des bisherigen Schriftwechsels mit der Antragsgegnerin Kenntnis über die Beanstandungen ihrer Zuteilungsanträge hat und daher entgegen ihrem Vorbringen für eine substantiierte Einlegung einer Beschwerde bei der Kommission nicht auf bloße Spekulationen angewiesen ist. Für die Annahme, dass sie ihre Rechte nach Abschluss der Überprüfung der Kommission in einem etwaigen gegen die endgültige Zuteilungsentscheidung gerichteten Klageverfahren nicht mehr hinreichend wahren könnte (§ 9 Abs. 3 Satz 3 TEHG), ist danach kein Raum.

c) Zu Recht hat das Verwaltungsgericht schließlich auch hinsichtlich der von der Antragstellerin angeführten Erstellung eines Überwachungsplans (§ 6 TEHG 2011) einen Anordnungsgrund verneint.

Soweit es dabei die Auffassung vertreten hat, dass lediglich eine unterlassene oder verspätete, nicht aber auch eine rechtskonforme Einreichung eines Überwachungsplans nach § 32 Abs. 3 Nr. 4 TEHG 2011 bußgeldbewehrt sei, sind Einwände mit der Beschwerde nicht erhoben worden. Mit der im Beschwerdeverfahren allein geltend gemachten Absicht, einen rechtskonformen Überwachungsplan zur Vermeidung späterer Überarbeitungen einzureichen, ist ein Eilbedürfnis für den begehrten Informationszugang nicht dargetan. Nach den unwidersprochenen Angaben der Antragsgegnerin liegen die von der Antragstellerin für ihre Anlagen erstellten Überwachungspläne bereits vor. Die auf die Kosten nachträglicher Korrekturen abstellende Argumentation der Antragstellerin ist damit durch den Zeitablauf überholt und vermag einen Anordnungsgrund zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu begründen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Fieting

Panzer

Plückelmann