



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 C 17.08
OVG 12 B 24.07

Verkündet
am 30. April 2009

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. April 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Neumann und Guttenberger
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

beschlossen:

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird
ausgesetzt.

Der Europäische Gerichtshof wird um Klärung folgender
Fragen im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 234
EG-Vertrag gebeten:

1. a) Ist 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 Umweltinfor-
mationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG
des Rates dahin auszulegen, dass in gesetzgebender
Eigenschaft ausschließlich solche Gremien und Einrich-
tungen handeln, denen nach dem Recht des Mitglied-
staats die abschließende (verbindliche) Entscheidung im
Gesetzgebungsverfahren obliegt, oder handeln in gesetz-
gebender Eigenschaft auch solche Gremien und Einrich-
tungen, denen das Recht des Mitgliedstaats Zuständigkei-
ten und Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren,
insbesondere zur Einbringung eines Gesetzentwurfs und
zu Äußerungen zu Gesetzentwürfen, übertragen hat?

b) Können die Mitgliedstaaten immer nur dann vorsehen,
dass die Begriffsbestimmung der Behörde keine Gremien
und Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher und
gesetzgebender Eigenschaft handeln, wenn zugleich ihre
verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der
Annahme der Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im
Sinne des Art. 6 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäi-
schen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003
über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformatio-
nen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des
Rates vorsahen?

c) Werden Gremien und Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nur für die Zeit bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens von dem Begriff der Behörde nicht erfasst?

2. a) Ist die Vertraulichkeit von Beratungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a 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 gesetzlich vorgesehen, wenn die zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG ergangene Vorschrift des nationalen Rechts allgemein bestimmt, dass der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen ist, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen, oder ist hierfür erforderlich, dass eine gesonderte gesetzliche Bestimmung die Vertraulichkeit der Beratungen anordnet?

b) Ist die Vertraulichkeit von Beratungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a 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 gesetzlich vorgesehen, wenn sich aus dem nationalen Recht ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts ergibt, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind?

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin begehrt von dem beklagten Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit den Zugang zu dort vorhandenen Informationen über die Auslegung bestimmter Vorschriften des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007). Der Antrag bezieht sich zum einen auf Informationen aus dem Gesetzgebungsverfahren für das Zuteilungsgesetz 2007. Er erstreckt sich zum anderen auf Informationen, die die Umsetzung des Zuteilungsgesetzes betreffen. Erfasst werden von dem Antrag insbesondere interne Vermerke und Stellungnahmen des Ministeriums sowie sein

Schriftverkehr, einschließlich des E-Mail-Verkehrs, mit dem Umweltbundesamt (Deutsche Emissionshandelsstelle), einer selbständigen Behörde.

- 2 Das beklagte Ministerium lehnte den Antrag ab: Gegenstand des Antrags seien Umweltinformationen. Einschlägig sei deshalb das Umweltinformationsgesetz (UIG). Soweit der Antrag Informationen aus dem Gesetzgebungsverfahren betreffe, sei das Ministerium gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG keine informationspflichtige Stelle, weil es im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden sei. Andere Informationen stammten aus vertraulichen Beratungen. Ihre Offenlegung könnte nachteilige Auswirkungen auf die Effektivität der Beratungsvorgänge haben. Ein Zugang zu ihnen sei deshalb nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ausgeschlossen. Im Weiteren handele es sich um interne Mitteilungen; der Zugang zu ihnen sei nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ausgeschlossen. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen bestehe jeweils nicht.
- 3 Das Verwaltungsgericht hat der Klage der Klägerin zum Teil stattgegeben, im Übrigen hat es sie abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin und die Anschlussberufung des beklagten Ministeriums hat das Oberverwaltungsgericht das Ministerium unter teilweiser Aufhebung seines Bescheides verpflichtet, über den Antrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden: Das Ministerium sei im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden und deshalb gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG nicht informationspflichtig, soweit es bei der Erarbeitung von Gesetzen im formellen Sinne vorbereitend und begleitend mitarbeite. Dagegen könne sich das Ministerium nicht mit Erfolg auf den Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen berufen. Es habe nicht substantiiert dargelegt, inwieweit die Bekanntgabe der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungsvorgänge hätte.
- 4 Gegen dieses Urteil haben sowohl die Klägerin als auch das beklagte Ministerium Revision eingelegt. Die Klägerin macht geltend: Gemeinschaftsrecht erlaube dem nationalen Gesetzgeber nicht, Ministerien von der Informationspflicht auszunehmen, soweit sie im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung tätig würden. Jedenfalls ende der Schutz einer gesetzesvorbereitenden Tätig-

keit mit der Verkündung des Gesetzes. Auf die Vertraulichkeit der Beratungen als Ablehnungsgrund könne das Ministerium sich schon deshalb nicht berufen, weil gemeinschaftsrechtlich für den Schutz dieser Vertraulichkeit eine ausdrückliche Anordnung durch eine gesetzliche Vorschrift außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts erforderlich sei. An einer solchen Vorschrift fehle es hier.

II

- 5 Die maßgeblichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts finden sich in 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 (Amtsblatt der Europäischen Union L 41 vom 14. Februar 2003, Seite 26; im Folgenden abgekürzt: Richtlinie 2003/4/EG).
- 6 Gemeinschaftsrechtlich von Bedeutung ist ferner das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (im Folgenden zitiert als Aarhus-Übereinkommen), das sowohl die Europäische Union als auch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert haben (Gesetz vom 9. Dezember 2006, Bundesgesetzblatt II 2006, Seite 1251).
- 7 Die maßgeblichen Vorschriften des nationalen Rechts finden sich im Umweltinformationsgesetz (im Folgenden abgekürzt: UIG) vom 22. Dezember 2004 (Bundesgesetzblatt I 2004, Seite 3704), durch das der deutsche Gesetzgeber die Richtlinie 2003/4/EG umgesetzt hat.
- 8 Von Bedeutung ist ferner das Verwaltungsverfahrensgesetz (im Folgenden abgekürzt: VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (Bundesgesetzblatt I 2003, Seite 102).

III

- 9 1. Für die unter 1. a) bis c) gestellten Fragen ist einschlägige Vorschrift des Gemeinschaftsrechts Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG. Soweit hier von Interesse lautet er:

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

2. „Behörde“

a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,

b) ... und

c) ...

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass diese Begriffsbestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne von Artikel 6 vorsehen, können die Mitgliedstaaten diese Gremien oder Einrichtungen von dieser Begriffsbestimmung ausnehmen; ...

- 10 Von Bedeutung ist für diese Fragen ferner Art. 2 Nr. 2 Aarhus-Übereinkommen. Er lautet:

Im Sinne dieses Übereinkommens ...

2. bedeutet „Behörde“

a) eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene; ...

Diese Begriffsbestimmung umfasst keine Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln; ...

- 11 2. Die insoweit einschlägige Vorschrift des nationalen Rechts ist § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Soweit hier von Interesse lautet er:

Informationspflichtige Stellen sind

1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. ... Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht

a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, ...

- 12 3. Die Entscheidung im Revisionsverfahren hängt von der Antwort auf die unter 1. gestellten Fragen ab.
- 13 a) Die Klägerin begehrt den Zugang zu Umweltinformationen. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und das zu seiner Ausfüllung ergangene Zuteilungsgesetz 2007 dienen dem Schutz der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre. Zu den Umweltinformationen gehören nicht nur die Informationen über den Inhalt dieser Vorschriften, sondern auch Informationen über deren Auslegung und Anwendung durch die zuständigen Behörden. Das Umweltinformationsgesetz regelt den Zugang zu Umweltinformationen abschließend. Soweit es Einschränkungen und Ablehnungsgründe normiert, sind diese Gründe ebenfalls abschließend. Soweit das Umweltinformationsgesetz den Zugang zu Umweltinformationen verwehrt, kann ein Zugang zu diesen Informationen nicht auf der Grundlage anderer nationaler Vorschriften begehrt werden.
- 14 Allein auf der Grundlage des nationalen Rechts ist die Revision der Klägerin zurückzuweisen, soweit sie Zugang zu Informationen begehrt, die im beklagten Ministerium im Gesetzgebungsverfahren für das Zuteilungsgesetz 2007 angefallen sind. Das Ministerium ist insoweit nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG keine informationspflichtige Stelle; das gilt auch für die Zeit nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens.
- 15 Oberste Bundesbehörden im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG sind insbesondere die Bundesministerien. Sie haben eine eigene Befugnis zur Gesetzgebung, soweit sie zum Erlass von Rechtsverordnungen (Gesetze im materiellen Sinne) ermächtigt sind. Soweit - wie bei dem hier in Rede stehenden Zuteilungsgesetz 2007 - Gesetze durch den Bundestag und den Bundesrat als gesetzgebende Gremien zu beschließen sind (Gesetze im formellen Sinne), sind der Bundesregierung nach dem nationalen Verfassungsrecht und der maßgeblichen Verfassungspraxis eigene Mitwirkungsrechte und Zuständigkeiten eingeräumt. Die Bundesregierung kann eigene Gesetzesvorlagen im Bundestag einbringen. Ihr steht mithin das Recht zur Gesetzesinitiative zu. Gesetzesvorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung zuzuleiten, die dabei ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf darlegen kann. Die Mitglieder

der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden. Daraus wird in der Verfassungspraxis das Recht der Bundesregierung hergeleitet, sich mündlich oder schriftlich zu allen Gesetzesvorlagen zu äußern, die aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden. Soweit ein Bundesministerium - wie hier das beklagte Ministerium - eigene Gesetzesvorlagen der Bundesregierung oder deren schriftliche oder mündliche Äußerungen zu Gesetzesvorlagen des Bundesrates und aus der Mitte des Bundestages erarbeitet und mit anderen Ministerien abstimmt, handelt das Ministerium im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG im Rahmen der Gesetzgebung. Soweit ein Ministerium im Rahmen der Gesetzgebung handelt, unterliegt es nicht nur für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens, sondern auch nach dessen Abschluss keiner Informationspflicht. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG enthält keine Beschränkung auf den Zeitraum des Gesetzgebungsverfahrens. Die Vorschrift knüpft nicht an einzelne Verfahren, sondern an einen abstrakt umschriebenen Tätigkeitsbereich an. Für diesen Tätigkeitsbereich erfüllt das Ministerium nicht den Begriff der informationspflichtigen Stelle.

- 16 b) Insoweit bedarf es aber der Entscheidung, ob Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dem nationalen Gesetzgeber erlaubt, vorzusehen, dass von dem Begriff der Behörde im Sinne der Richtlinie solche Gremien und Einrichtungen nicht erfasst werden, denen nach dem Recht des Mitgliedstaats zwar nicht die abschließende (verbindliche) Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren obliegt, denen das Recht des Mitgliedstaats aber Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere zur Einbringung eines Gesetzentwurfs und zu Äußerungen zu Gesetzentwürfen, übertragen hat. Erlaubte Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dem nationalen Gesetzgeber nur, von dem Begriff der Behörde im Sinne der Richtlinie ausschließlich solche Gremien und Einrichtungen auszunehmen, denen nach dem Recht des Mitgliedstaats die abschließende (verbindliche) Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren obliegt, dürfte § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG nicht zu Gunsten von Bundesministerien angewandt werden, soweit sie Gesetzentwürfe der Bundesregierung oder deren Äußerungen zu Gesetzentwürfen des Bundesrates oder aus der Mitte des Bundestages vorbereiten und abstimmen. Insoweit hätte das beklagte

Ministerium im konkreten Fall der Klägerin den Zugang zu den begehrten Informationen zu Unrecht unter Berufung auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG verwehrt. Das Ministerium wäre im Revisionsverfahren zur erneuten Entscheidung über den Antrag der Klägerin zu verpflichten, mit der Maßgabe, dass es bei dieser erneuten Entscheidung den Zugang zu den begehrten Informationen nicht mit der Begründung versagen dürfte, es sei im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden. Dasselbe würde dann gelten, wenn Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dem nationalen Gesetzgeber nur erlaubt, in gesetzgebender Eigenschaft handelnde Gremien und Einrichtungen allein für die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens von dem Begriff der Behörde im Sinne der Richtlinie auszunehmen.

- 17 4. a) Abweichend von § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG verwendet Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG den Begriff des Handelns in gesetzgebender Eigenschaft, um den Bereich zu umschreiben, für den die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass ein Gremium oder eine Einrichtung keine Behörde im Sinne der Richtlinie ist.
- 18 Der Senat hält eine Auslegung des Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG für zutreffend, nach der die Wahrnehmung verfassungsrechtlich zugewiesener Mitwirkungsrechte und Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren ein Handeln in gesetzgebender Eigenschaft darstellt. Der Senat räumt aber ein, dass der Wortlaut des Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG nicht eindeutig ist. Er kann auch dahin verstanden werden, dass in gesetzgebender Eigenschaft nur die Gremien und Einrichtungen handeln, denen nach dem nationalen Recht die abschließende verbindliche Entscheidung über den Erlass des Gesetzes übertragen ist, also die eigentlichen Gesetzgebungsorgane (hier: Bundestag und Bundesrat). Die Möglichkeit einer solchen Auslegung ergibt sich auch vor dem Hintergrund, dass mit der Richtlinie 2003/4/EG das Aarhus-Übereinkommen umgesetzt werden soll. Das Aarhus-Übereinkommen enthält in Art. 2 Nr. 2 eine Regelung, die Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG entspricht. Zum Aarhus-Übereinkommen hat die United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) einen „implementation guide“ veröffentlicht, dem sie maßgebliche Bedeutung für die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens bei

seiner Umsetzung durch die Vertragsparteien beimit. Der implementation guide macht deutlich, dass im Sinne des Übereinkommens die Vorbereitung von Gesetzen nicht als ein Handeln in gesetzgebender Eigenschaft angesehen werden soll.

- 19 b) Sollte die Wahrnehmung verfassungsrechtlich zugewiesener Mitwirkungsrechte und Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren ein Handeln der Ministerien in gesetzgebender Eigenschaft darstellen, ist die weitere Frage zu klären, ob der nationale Gesetzgeber nur dann vorsehen darf, dass diese Gremien und Einrichtungen für diesen Sachbereich von dem Begriff der Behörde nicht erfasst werden, wenn zusätzlich die verfassungsmäßigen Bestimmungen des Mitgliedsstaats zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie keine gerichtlichen Überprüfungsverfahren vorsahen (Art. 2 Nr. 2 Satz 3 der Richtlinie 2003/4/EG). Diese Voraussetzung trafe auf die Bundesministerien nicht zu; für ihr Handeln war und ist eine gerichtliche Überprüfung vorgesehen.
- 20 Nach Auffassung des Senats stellt Art. 2 Nr. 2 Satz 3 der Richtlinie 2003/4/EG keine zusätzliche Anforderung an die Herausnahme von in gesetzgebender Eigenschaft handelnden Gremien oder Einrichtungen aus dem Begriff der Behörde. Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG enthält vielmehr in seinen Sätzen 2 und 3 zwei selbstständige Ermächtigungen. Beide Vorschriften ordnen jeweils eine Rechtsfolge an. Sie beziehen sich auf Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Satz 2 des Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG erlaubt, diese Gremien und Einrichtungen (nur) für einen Teil ihrer Tätigkeit, nämlich eben das Handeln in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft, aus dem Begriff der Behörde herauszunehmen, stellt dafür aber keine weiteren Voraussetzungen auf. Satz 3 des Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG erlaubt hingegen, diese Gremien und Einrichtungen insgesamt aus dem Begriff der Behörde auszunehmen, also auch, soweit sie über Handeln in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft hinaus als Verwaltungsbehörde tätig werden. Dies setzt allerdings weitergehend voraus, dass diese Gremien und Einrichtungen zum Zeitpunkt des Inkraftsetzens der Richtlinie für Handeln gleich welcher Art keiner gerichtlichen Kontrolle unterlagen.

- 21 Der Senat hält es aber nicht für ausgeschlossen, Art. 2 Nr. 2 Sätze 2 und 3 der Richtlinie 2003/4/EG als eine einzige Regelung zu verstehen, die zwei Voraussetzungen aufführt, die gleichzeitig erfüllt sein müssen, damit die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass der Begriff der Behörde bestimmte Gremien oder Einrichtungen nicht umfasst.
- 22 c) Falls die Wahrnehmung verfassungsrechtlich zugewiesener Mitwirkungsrechte und Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren ein Handeln der Ministerien in gesetzgebender Eigenschaft darstellt und der nationale Gesetzgeber vorsehen darf, dass diese Gremien und Einrichtungen für diesen Sachbereich auch dann von dem Begriff der Behörde nicht erfasst werden, wenn die verfassungsmäßigen Bestimmungen des Mitgliedstaats nicht zugleich ein gerichtliches Überprüfungsverfahren vorsahen, ist die weitere Frage zu klären, ob diese Gremien und Einrichtungen nur für die Zeit bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens von dem Begriff der Behörde nicht erfasst werden.
- 23 Der Senat kann Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG keine Beschränkung der Begriffsbestimmung auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens entnehmen. Er hält es aber für möglich, die Vorschrift dahin zu verstehen, dass sie nur einen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ermöglichen will, der nicht durch Informationspflichten gegenüber Dritten gestört wird.

IV

- 24 1. Für die unter 2. a) und b) gestellten Fragen ist einschlägige Vorschrift des Gemeinschaftsrechts Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG. Soweit hier von Interesse lautet er:

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist; ...

- 25 2. Die insoweit einschlägige Vorschrift des nationalen Rechts ist § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG. Soweit hier von Interesse lautet er:

Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf ...
2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1, ...
ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

- 26 Von Bedeutung sind für diese Fragen ferner § 28 Abs. 1 VwVfG, der Verfahrensgrundsätze des Verwaltungsverfahrens behandelt, sowie § 68 Abs. 1 VwVfG, der die mündliche Verhandlung vor einer Behörde im förmlichen Verwaltungsverfahren behandelt. Die Vorschriften lauten:

§ 28 Abs. 1 VwVfG:
Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

§ 68 Abs. 1 VwVfG:
Die mündliche Verhandlung ist nicht öffentlich. An ihr können Vertreter der Aufsichtsbehörden und Personen, die bei der Behörde zur Ausbildung beschäftigt sind, teilnehmen. Anderen Personen kann der Verhandlungsleiter die Anwesenheit gestatten, wenn kein Beteiligter widerspricht.

- 27 3. Die Entscheidung im Revisionsverfahren hängt von der Antwort auf die unter 2. gestellten Fragen ab.

- 28 Soweit das beklagte Ministerium den Zugang zu den begehrten Informationen unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Beratungen abgelehnt hat, hat die Revision der Klägerin Erfolg, wenn das beklagte Ministerium sich auf diesen Ablehnungsgrund von vornherein nicht berufen kann. Das Oberverwaltungsgericht hat zwar die Heranziehung dieses Ablehnungsgrundes als rechtswidrig beanstandet, aber nur, weil das beklagte Ministerium nicht substantiiert dargelegt hat, dass die Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts lässt dem beklagten Ministerium Spielraum, bei seiner erneuten Ent-

scheidung Gründe anzuführen, nach denen sich eine Offenlegung der begehrten Informationen nachteilig auf die Beratungen des Ministeriums auswirken kann oder, jedenfalls kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Informationen besteht. Dieser Spielraum bestünde nicht und dies müsste der Senat im Revisionsurteil zu Gunsten der Klägerin aussprechen, wenn der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen hier von vornherein nicht geltend gemacht werden kann. Ob dies der Fall ist, hängt von der Auslegung des Gemeinschaftsrechts ab.

- 29 4. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist. Im Gegensatz dazu macht das Umweltinformationsgesetz den Schutz der Vertraulichkeit nicht (ausdrücklich) davon abhängig, dass eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist. Der Bundesgesetzgeber ist vielmehr ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 15/3406, Seite 19) davon ausgegangen, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG bereits selbst die gesetzliche Regelung ist, die im Sinne der Richtlinie 2003/4/EG die Vertraulichkeit der Beratungen gesetzlich vorsieht. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG verweist mithin nicht auf anderweit bestehende gesetzliche Vorschriften, die erst die Vertraulichkeit der Beratungen begründen müssen, um den Ablehnungsgrund geltend machen zu können. Solche Vorschriften sind nach dem nationalen Recht vielmehr entbehrlich.
- 30 Nach Auffassung des Senats ist eine Vorschrift wie § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG mit Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG vereinbar. Die Richtlinie enthält einschränkende Vorgaben weder hinsichtlich der informationspflichtigen Stellen, für deren Beratungen die Vertraulichkeit geschützt werden kann, noch hinsichtlich der Beratungsgegenstände, für die ein solcher Schutz vorgesehen werden darf. Sie verlangt für ihre Umsetzung in nationales Recht nicht, dass der nationale Gesetzgeber dabei den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen nur in besonderen Ausnahmefällen vorsehen darf und hierfür etwa nach informationspflichtigen Stellen und Beratungsgegenständen differenzieren

müsste. Der nationale Gesetzgeber kann vielmehr die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden umfassend schützen und deshalb vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen immer abgelehnt wird, wenn die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden betroffen ist, allerdings unter der Voraussetzung, dass die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf diese Vertraulichkeit hätte und im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe überwiegt. Verhält es sich so, steht nichts entgegen, einen umfassenden Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen informationspflichtiger Stellen bereits im Umweltinformationsgesetz selbst anzuordnen, indem von der Ermächtigung der Richtlinie umfassend Gebrauch gemacht wird.

- 31 Andererseits könnte der Wortlaut der Richtlinie gegen eine solche Deutung sprechen. Es bedürfte an sich nicht des dort verwendeten Zusatzes „sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist“, wenn bereits das Gebrauchmachen von der Ermächtigung als solcher zugleich die gesetzliche Grundlage für die Vertraulichkeit schafft. Das könnte für eine Deutung sprechen, nach der die Richtlinie nur Vorschriften über die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen erfassen will, die außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts bestehen.
- 32 5. Wäre nach Gemeinschaftsrecht erforderlich, dass eine gesonderte gesetzliche Bestimmung die Vertraulichkeit der Beratungen anordnet, stellt sich die weitere Frage, ob hierfür ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts ausreicht, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind.
- 33 a) Nach nationalem Recht sind die Beratungen der Behörden grundsätzlich nicht öffentlich. Das ergibt sich allerdings nicht aus einer ausdrücklichen Vorschrift, sondern lässt sich nur als allgemeiner Rechtsgrundsatz aus partiellen Regelungen des geschriebenen Rechts ableiten. So bestimmt § 28 Abs. 1 VwVfG für das Verwaltungsverfahren im Allgemeinen, dass der von dem Verfahren Betroffene anzuhören ist. Im förmlichen Verwaltungsverfahren ist zwar eine mündliche Verhandlung vorgesehen, sie ist aber nicht öffentlich. Daraus

lässt sich herleiten, dass weitergehende Zugangsrechte (auch für den Betroffenen) nicht bestehen, insbesondere kein Zugang zu den internen Beratungen der Behörden.

- 34 Denkbar ist aber, dass nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4/EG derartige allgemeine ungeschriebene Grundsätze des Verfahrensrechts nicht mehr ausreichen sollen, unter Berufung auf den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen den Zugang zu Informationen zu versagen.

Sailer

Krauß

Neumann

Guttenberger

Schipper