



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 4.07
OVG 8 A 2190/04

Verkündet
am 27. September 2007

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2007
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert und Krauß,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg und die Richter
am Bundesverwaltungsgericht Neumann und Guttenberger

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 5. September 2006 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt von dem Beklagten den Zugang zu Umweltinformationen.
- 2 Weil Teile des Kreisgebietes von ansteigendem Grundwasser betroffen sind, beschloss der Kreisausschuss des Rhein-Kreises Neuss, eine Grundwasserkommission zu bilden. Die Grundwasserkommission soll die Verwaltung bei der Unterstützung vom Grundwasser betroffener Gemeinden sowie bei der Entwicklung konzeptioneller Lösungsmodelle beraten. Die Grundwasserkommission beschloss, ihre Sitzungen nicht öffentlich abzuhalten.
- 3 Im Mai 2002 bat der Kläger den Beklagten, ihm die Niederschriften über die bisherigen Sitzungen der Grundwasserkommission zu übersenden. Der Beklagte übersandte dem Kläger Auszüge aus den Niederschriften über zwei Sitzungen.

- 4 Der Kläger legte Widerspruch ein, soweit der Beklagte ihm die Niederschriften lediglich auszugsweise zugänglich gemacht hatte. Die Bezirksregierung Düsseldorf wies den Widerspruch zurück; sie verwies auf die beschlossene Vertraulichkeit der Sitzungen.
- 5 Mit seiner bereits zuvor erhobenen Klage hat der Kläger beantragt, den Beklagten unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide zu verpflichten, ihm die vollständigen Niederschriften über die Sitzungen der Grundwasserkommission vom 22. August und 6. November 2001 zu übersenden.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers durch das angefochtene Urteil zurückgewiesen. Es hat eine unmittelbare Wirkung 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 (Umweltinformations-RL) unterstellt und auf dieser Grundlage zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Dem Anspruch des Klägers stehe der Ausnahmetatbestand des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL entgegen. Die Beratungen der Grundwasserkommission seien vertraulich. Die Vertraulichkeit sei gesetzlich vorgesehen. Nach § 41 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 1 sowie § 33 Abs. 2 Satz 2 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO) in Verbindung mit § 7 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Kreistages des Rhein-Kreises Neuss und § 8 Abs. 6 der Hauptsatzung des Kreises habe die Grundwasserkommission für ihre Sitzungen die Öffentlichkeit ausschließen dürfen. Die Arbeit der Grundwasserkommission lebe davon, dass die Sitzungsteilnehmer, zu denen insbesondere auch Vertreter wirtschaftlicher Unternehmen zählten, sich unbefangen zu den jeweils erörterten Fragen äußern könnten, ohne befürchten zu müssen, sich in der Öffentlichkeit für ihre Auffassungen rechtfertigen zu müssen. Insbesondere die Erörterung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, Haftungsfragen und sensiblen finanziellen Angelegenheiten stellten einen hinreichenden Grund dar, die Öffentlichkeit von den Sitzungen auszuschließen. Die vollständige Bekanntgabe der Sitzungsniederschriften hätte negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit

der Beratungen. Denn es wäre eine erhebliche Beeinträchtigung der Effektivität der Arbeit der Grundwasserkommission zu erwarten, wenn die Sitzungsteilnehmer damit rechnen müssten, dass ihre Meinungsäußerungen in den Sitzungen über die Veröffentlichung der Sitzungsniederschriften publik würden. Das Interesse an einer möglichst uneingeschränkten Arbeit der Grundwasserkommission überwiege hier das öffentliche Interesse an der vollständigen Bekanntgabe der Sitzungsniederschriften.

- 7 Mit seiner vom Senat zugelassenen Revision verfolgt der Kläger sein Begehren weiter, ihm die vollständigen Niederschriften über die beiden Sitzungen der Grundwasserkommission zuzusenden.

- 8 Nachdem während des Revisionsverfahrens das Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen (UIG NRW) vom 29. März 2007 (GV.NRW. S. 142) in Kraft getreten ist, hat der Kläger zur Begründung seiner Revision ausgeführt: § 2 UIG NRW in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) sei mit Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL nicht vereinbar. Nach dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe müsse zwingend ein Gesetz die besondere Vertraulichkeit normieren. Bloßes Innenrecht erfülle diese Anforderung ebenso wenig wie allgemeine Richtlinien oder gar die bloße Einstufung von Beratungen als vertraulich durch ein Selbstverwaltungsorgan. Fehl gehe die Auffassung, § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ordne selbst die Vertraulichkeit der Beratungen gesetzlich an. Davon abgesehen überwiegen im konkreten Fall die Gründe für die Verweigerung der Auskunft sein Interesse an Umweltinformationen nicht. Mit dem Hinweis auf die Unbefangenheit der internen Meinungsbildung sowie die Offenheit des spontanen Gedankenaustausches ließe sich jede Beratung als vertraulich deklarieren. Überdies fehle § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG die erforderliche Bestimmtheit.

- 9 Der Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen: Es bedürfe keines formellen Gesetzes, in dem die Vertraulichkeit der Beratungen gerade der Grundwasserkommission ausdrücklich geregelt sei.

- 10 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ordne selbst die Vertraulichkeit der Beratungen gesetzlich an. Bereits aus dieser Bestimmung folge, dass jedwede Beratung von informationspflichtigen Stellen Vertraulichkeit genieße. Für die gesetzlich vorgesehene Vertraulichkeit der Beratungen reiche jedenfalls aus, dass diese sich - wie hier - auf ein formelles Gesetz zurückführen lasse.

II

- 11 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das angefochtene Urteil ist mit dem nunmehr anzuwendenden Recht vereinbar.
- 12 Dem Verpflichtungsbegehren ist das Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen zugrunde zu legen. Hat sich nach Erlass des angefochtenen Urteils das Recht geändert, ist für die Nachprüfung des angefochtenen Urteils die Rechtslage zum Zeitpunkt der Revisionsentscheidung maßgeblich, wenn das Tatsachengericht, entschiede es jetzt, das geänderte Recht zu berücksichtigen hätte (Urteil vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - BVerwGE 119, 245 <248>). Unter derselben Voraussetzung sind im Revisionsverfahren auch Änderungen des an sich irrevisiblen Landesrechts zu berücksichtigen (Urteil vom 3. November 1994 - BVerwG 3 C 17.92 - BVerwGE 97, 79 <82>).
- 13 Ob der Kläger einen Anspruch auf die begehrten Umweltinformationen hat, richtet sich nach dem Recht, das zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts gilt (Urteil vom 18. Oktober 2005 - BVerwG 7 C 5.04 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 1). Zur zeitlichen Geltung bestimmt die Übergangsregelung in § 6 UIG NRW, dass Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes NRW gestellt worden sind, nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen sind.
- 14 Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zugang zu den begehrten Umweltinformationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UIG NRW. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 UIG NRW in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist ein Antrag auf Zugang zu Um-

weltinformationen abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

- 15 Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL schließt jedenfalls in der hier gegebenen Fallgestaltung nicht aus, diesen Ablehnungsgrund zu Lasten des Klägers heranzuziehen. Nach dieser Bestimmung der Richtlinie 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. Der Senat kann offenlassen, ob § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG bereits selbst die gesetzliche Regelung ist, die im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL die Vertraulichkeit der Beratungen gesetzlich vorsieht (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BTDrucks 15/3406, S. 19), oder ob es einer besonderen gesetzlichen Vorschrift außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts bedarf, die die Vertraulichkeit von Beratungen innerhalb einer Behörde ausdrücklich anordnet. Selbst wenn § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG in letzterem Sinne richtlinienkonform ergänzend auszulegen wäre, ist eine solche Vorschrift hier vorhanden.
- 16 Nach § 33 Abs. 2 Satz 1 und 2 KrO sind die Sitzungen des Kreistages zwar öffentlich, jedoch kann durch die Geschäftsordnung die Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art ausgeschlossen werden. Dies gilt nach § 41 Abs. 4 Satz 1 KrO auch für die Ausschüsse des Kreistages. Nach § 8 Abs. 6 der Hauptsatzung des Rhein-Kreises Neuss gelten diese Vorschriften auch für Kommissionen, die neben den Kreisausschüssen nach § 8 Abs. 5 der Hauptsatzung des Rhein-Kreises Neuss gebildet werden können. Nach § 7 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Rhein-Kreises Neuss kann die Öffentlichkeit durch Beschluss ausgeschlossen werden, wenn es das öffentliche Wohl oder wenn es die Wahrung schutzwürdiger Interessen erfordert. Das Oberverwaltungsgericht hat in Auslegung und Anwendung irrevisiblen Landesrechts und damit für das Revisionsgericht verbindlich festgestellt, dass diese Vorausset-

zungen für den Beschluss der Grundwasserkommission vorgelegen haben, ihre Sitzungen nicht öffentlich abzuhalten.

- 17 Indem § 33 Abs. 2 Satz 2 KrO dem Kreistag und über die genannten Verweigerungsvorschriften der Grundwasserkommission ermöglicht, die Nichtöffentlichkeit ihrer Sitzungen zu beschließen, ist zugleich die Vertraulichkeit ihrer Beratungen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL gesetzlich vorgesehen. Es reicht in jedem Falle aus, wenn der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen auf ein Gesetz im formellen Sinne zurückgeführt werden kann. § 33 Abs. 2 Satz 2 KrO ist ein Gesetz im formellen Sinne. Die Umweltinformations-RL verlangt nicht, dass bereits in einem Gesetz im formellen Sinne selbst die informationspflichtigen Stellen und ihre Beratungsgegenstände konkret bezeichnet werden, auf die der Schutz der Vertraulichkeit sich beziehen soll. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a Umweltinformations-RL macht selbst keine Vorgaben für die informationspflichtigen Stellen und für die Beratungsgegenstände, für die eine Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen werden kann. Die Bestimmung lässt deshalb auch umfassende gesetzliche Anordnungen zu, bei denen erst durch untergesetzliche Normen, etwa gesetzmäßig erlassenes Satzungs- und Geschäftsordnungsrecht, oder durch Einzelakte eine abstrakt vorgesehene gesetzliche Vertraulichkeit konkretisiert wird.
- 18 Die Bekanntgabe der Informationen hätte ferner im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen.
- 19 Zu Unrecht macht der Kläger geltend, dieser Voraussetzung fehle die hinreichende inhaltliche Bestimmtheit. § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG entspricht insoweit dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Umweltinformations-RL. Die Vorgängerregelung in § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG verlangte für die Ablehnung eines Antrags nur, dass durch die Zugänglichmachung der Informationen die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden „berührt“ wird. Mit der jetzt geltenden Formulierung soll klargestellt werden, dass nur ein negatives Berühren der Geheimhaltungsinteressen für die Versagung eines Anspruchs auf Umweltinformation ausreicht. Wann nachteilige Auswirkungen vorliegen, kann nur im Einzelfall entschieden werden. Hierfür ist die Vorgabe in § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG hinreichend präzise.

- 20 Das Oberverwaltungsgericht hat insoweit in tatsächlicher Hinsicht festgestellt, dass derartige nachteilige Auswirkungen bei Bekanntgabe einträten und die Versagung des geltend gemachten Anspruchs auch in Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Informationen rechtfertigen. An diese tatsächlichen Feststellungen ist das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsgericht gebunden.
- 21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Herbert

Krauß

Dr. v. Heimburg

Neumann

Guttenberger