



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 7.12
OVG 12 B 24.07

Verkündet
am 2. August 2012

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 2. August 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Guttenberger, Brandt und
Dr. Decker

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin werden die Urteile des
Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 8. Mai
2008 und des Verwaltungsgerichts Berlin vom
17. November 2006 geändert sowie der Bescheid des
Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reak-
torsicherheit vom 7. April 2006 aufgehoben. Die Beklagte
wird verpflichtet, über den Antrag der Klägerin vom
7. März 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des
Gerichts erneut zu entscheiden.

Im Übrigen werden die Klage abgewiesen sowie die Revi-
sion und die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Die Revision der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt ein Drittel, die Beklagte zwei Drittel der
Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin begehrt von der Beklagten den Zugang zu amtlichen Informationen über die Auslegung bestimmter Vorschriften des Gesetzes über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 - 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 - ZuG 2007), die beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorhanden sind.
- 2 Die Klägerin, ein Unternehmen der Glasindustrie, bedarf nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz für die Emission von Kohlendioxid Berechtigungen, die ihr auf der Grundlage des Zuteilungsgesetzes 2007 für den Zeitraum 2005 - 2007 durch das Umweltbundesamt (Deutsche Emissionshandelsstelle) kostenlos zugeteilt wurden. Gegen den Zuteilungsbescheid erhob sie Klage mit der Begründung, dass sie durch die anteilige Kürzung der Berechtigungen unter Verstoß gegen den Gleichheitssatz benachteiligt werde. Während des Klageverfahrens beantragte die Klägerin, gestützt auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), beim Bundesumweltministerium, ihr Zugang zu den dort vorhandenen amtlichen Informationen über die Auslegung der Zuteilungsregel des § 7 Abs. 12 i.V.m. § 11 ZuG 2007 durch das Ministerium sowie zur Anwendung des § 4 Abs. 4 ZuG 2007 auf Zuteilungen nach § 7 Abs. 12 i.V.m. § 11 ZuG 2007 zu gewähren. Die Klägerin stellte dabei klar, ihr Antrag beziehe sich auf sämtliche einschlägigen Informationen seit dem 1. Januar 2004, insbesondere auf interne Vermerke und Stellungnahmen des Ministeriums sowie auf den Schriftverkehr des Ministeriums mit der Deutschen Emissionshandelsstelle einschließlich des E-Mail-Verkehrs.
- 3 Mit Bescheid vom 7. April 2006 lehnte das Bundesumweltministerium den Antrag ab. Dieser beziehe sich auf Umweltinformationen, so dass das Umweltinformationsgesetz (UIG) einschlägig und das Informationsfreiheitsgesetz nicht anwendbar sei. Der Antrag betreffe zum Teil Informationen, die im Gesetzgebungsverfahren angefallen seien; insoweit sei das Ministerium gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG keine informationspflichtige Stelle, weil es im Rahmen der Ge-

setzung 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.

- 4 Auf die hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht die Beklagte zur Neubescheidung verpflichtet und die Klage im Übrigen abgewiesen.
- 5 Mit Urteil vom 8. Mai 2008 hat das Oberverwaltungsgericht der Berufung der Klägerin der Sache nach zum Teil stattgegeben und die Anschlussberufung der Beklagten zurückgewiesen. Unter teilweiser Aufhebung des angefochtenen Bescheids hat es die Beklagte verpflichtet, über den Antrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Die Berufung sei unbegründet, soweit die Klägerin Zugang zu den das Gesetzgebungsverfahren betreffenden amtlichen Informationen begehre. Insoweit sei das Ministerium nicht informationspflichtige Stelle. Es werde mit seiner gesetzesvorbereitenden Tätigkeit, die mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ende, „im Rahmen der Gesetzgebung“ tätig; Gemeinschaftsrecht stehe diesem Verständnis nicht entgegen. Der Anwendungsbereich der Ausnahmegesetzgebung sei zeitlich nicht durch den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begrenzt. Begründet sei die Berufung hinsichtlich der Informationen, die sich auf den Vollzug der gesetzlichen Regelung bezögen. Dem grundsätzlich gegebenen Zugangsanspruch stünden Ablehnungsgründe nach § 8 UIG nicht entgegen. Auf den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG könne die Beklagte sich nicht berufen. Dieser Ablehnungsgrund sei nur gegeben, wenn im Einzelfall nachteilige Auswirkungen auf die Beratungsvorgänge zu besorgen seien. Das sei hier nicht dargetan, da die Bescheide über die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für die Zuteilungsperiode 2005 - 2007 sämtlich erlassen seien und die vom Informationsanspruch erfassten Vorschriften für spätere Zuteilungsperioden nicht mehr gälten. Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG sei ebenso wenig einschlägig. Dabei könne dahinstehen, ob der An-

wendungsbereich der Vorschrift nur den innerbehördlichen Meinungsaustausch oder auch Mitteilungen zwischen selbstständigen Behörden im gleichen Geschäftsbereich betreffe. Denn die erforderliche Einzelfallabwägung falle zu Gunsten der Klägerin aus. Anhaltspunkte für ein beachtliches Geheimhaltungsbedürfnis seien nicht dargetan. Demgegenüber habe ausweislich des Gesetzeszwecks das öffentliche Interesse am Zugang zu Umweltinformationen eine erhebliche Bedeutung. Dies sei hier deswegen von besonderem Gewicht, weil das Emissionshandelsrecht zum weltweiten Klimaschutz beitragen solle. Für den gesondert geltend gemachten „Sicherungsanspruch“ der Klägerin sei kein Raum.

- 6 Gegen das Urteil haben die Klägerin und die Beklagte die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt.
- 7 Die Klägerin hat zunächst geltend gemacht, dass die Rechtsansicht des Oberverwaltungsgerichts, wonach das Ministerium nicht informationspflichtige Stelle sei, mit der Umweltinformationsrichtlinie nicht zu vereinbaren sei. Jedenfalls ende der Schutz einer gesetzesvorbereitenden Tätigkeit mit der Verkündung des Gesetzes. Auf den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen könne sich die Beklagte bereits deswegen nicht berufen, weil hierfür nach der Umweltinformationsrichtlinie eine ausdrückliche Anordnung der Vertraulichkeit durch eine gesetzliche Vorschrift außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts erforderlich sei.
- 8 Die Beklagte hat zunächst vorgetragen, dass das Oberverwaltungsgericht § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG unzutreffend ausgelegt habe. Die Bekanntgabe der Informationen habe stets nachteilige Auswirkungen auf die geschützte Vertraulichkeit der Beratungen. Zudem sei hierfür eine Prognose durch die Behörde erforderlich, die das Gericht nur einschränkend kontrollieren dürfe. Des Weiteren werde der Schutz der Beratungen gesetzlich durch das Umweltinformationsgesetz vorgesehen. Beim Schriftverkehr zwischen dem Ministerium und dem Umweltbundesamt handele es sich um interne Mitteilungen im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe könne die Klägerin nicht geltend machen.

- 9 Der erkennende Senat hat mit Beschluss vom 30. April 2009 - BVerwG 7 C 17.08 - (NuR 2009, 481) das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr: Gerichtshof der Europäischen Union) um die Klärung verschiedener Fragen im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 234 EGV (jetzt: Art. 267 AEUV) gebeten. Er hat ausgeführt, dass auf der Grundlage allein des nationalen Rechts die Revision der Klägerin zurückzuweisen sei, soweit sie Zugang zu Informationen begehre, die im Ministerium im Gesetzgebungsverfahren für das Zuteilungsgesetz 2007 angefallen sind. Das Ministerium sei insoweit nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG keine informationspflichtige Stelle; das gelte auch für die Zeit nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens. Die Berufung auf den Versagungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen scheitere nach nationalem Recht nicht daran, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG nicht auf anderweit bestehende gesetzliche Vorschriften verweise, die erst die Vertraulichkeit der Beratungen begründen müssten; solche Vorschriften seien nach dem nationalen Recht entbehrlich. Angesichts der hiernach gegebenen Entscheidungserheblichkeit hat der Senat um die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Umweltinformationsrichtlinie ersucht.
- 10 Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 14. Februar 2012 - Rs. C-204/09 - (NuR 2012, 183) über die Vorlage entschieden. Im Anschluss an diese Entscheidung trägt die Klägerin vor: Soweit sich die Beklagte, die hinsichtlich sämtlicher begehrter Umweltinformationen eine informationspflichtige Stelle sei, auf den Ablehnungsgrund nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG berufe, habe das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass es an Anhaltspunkten für nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden fehle. Schon deswegen könne die Revision der Beklagten keinen Erfolg haben.
- 11 Im Rahmen der Neubescheidung könne sich die Beklagte auf diesen Ablehnungsgrund nicht berufen. Die Anordnung der Vertraulichkeit der Beratungen könne zwar nach Unionsrecht im Umweltinformationsgesetz selbst erfolgen. Es fehle jedoch an der gebotenen klaren Bestimmung des Begriffs der Beratungen, die im Interesse der Transparenz im Umweltinformationsgesetz selbst enthalten sein müsse. Ein unbestimmter Rechtsbegriff könne den unionsrechtlichen An-

forderungen nicht genügen. Eine Bestimmbarkeit durch Auslegung nach systematischem Zusammenhang und Entstehungsgeschichte reiche nicht aus. Im Übrigen führe auch eine Auslegung nicht weiter. Die Gesetzesbegründung fasse durch den Verweis auf eine vereinzelte Gerichtsentscheidung den Begriff zu weit, weil sie Beratungsvorgänge vom Beginn des Verwaltungsverfahrens bis zur Entscheidungsfindung vollständig und nicht die abschließenden Etappen des Entscheidungsprozesses erfasse. Der Begriff der Beratungen sei nur dann unionsrechtlich unbedenklich, wenn er weder die der Beratung vorgelagerten Umstände noch deren Ergebnisse umfasse und auf den engen Kern der Willensbildung im Zusammenhang mit der abschließenden Entscheidungsfindung beschränkt werde. Letztlich könne die Frage der ausreichenden Bestimmtheit des Begriffs der Beratungen dahinstehen. Denn der Vertraulichkeitsschutz sei - wie etwa auch in § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG - vom Verfahrensstadium abhängig und deswegen zeitlich begrenzt. Die Berufung auf diesen Ablehnungsgrund komme dann nicht mehr in Betracht, wenn die Beratungen, wie im vorliegenden Fall, bereits seit mehreren Jahren abgeschlossen seien. Jedenfalls sei im Rahmen der geforderten Abwägung das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe höher zu gewichten als das Geheimhaltungsinteresse der Beklagten.

12 Die Klägerin beantragt,

1. die Urteile des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 8. Mai 2008 und des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. November 2006 zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 7. April 2006 zu verpflichten, den Antrag der Klägerin vom 7. März 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden

sowie

sie zu verurteilen, zur Sicherung des Informationsanspruchs der Klägerin die entsprechenden Verfahrensakten zu paginieren und die Aktenbestandteile, zu denen kein Informationsanspruch gewährt wird, durch Angabe der Seitenzahlen und einer stichwortartigen Beschreibung des Inhalts im Einzelnen aufzulisten,

2. die Revision der Beklagten zurückzuweisen.

13 Die Beklagte beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 8. Mai 2008 und des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. November 2006 zu ändern, die Klage in vollem Umfang abzuweisen sowie die Revision und die Berufung der Klägerin zurückzuweisen.

14 Sie trägt vor: Der Begriff der Vertraulichkeit der Beratungen sei klar bestimmt. Nicht erforderlich sei, dass sämtliche Bedingungen für die Anwendung des Begriffs im Detail festgelegt würden. Der Begriff der Beratungen habe in unionsrechtlich zulässiger Weise durch die beim Erlass des Gesetzes vorliegende obergerichtliche Rechtsprechung klare Konturen erhalten. Der Gesetzgeber habe dem Ablehnungsgrund ein enges Begriffsverständnis zu Grunde gelegt; es umfasse nur den Beratungsvorgang, nicht aber die Beratungsunterlagen und das Beratungsergebnis. Dabei könnten zum Beratungsvorgang auch Meinungsäußerungen und Erörterungen zu politischen Optionen im Rahmen von Entscheidungsverfahren innerhalb der einzelnen Behörde gehören.

II

15 Die Revision der Klägerin ist teilweise begründet. Das angefochtene Urteil verletzt zu ihrem Nachteil Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), soweit das Oberverwaltungsgericht einen Anspruch auf Zugang zu Materialien, die vor der Verkündung des Zuteilungsgesetzes 2007 entstanden sind, auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG verneint hat und soweit es hinsichtlich der zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Umweltbundesamt gewechselten Informationen die Berufung auf den Ablehnungsgrund nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG nicht von vornherein ausgeschlossen hat. Das Bundesverwaltungsgericht kann - wiederum wie bereits die Vorinstanzen im Wege eines Neubescheidungsausspruchs - in der Sache entscheiden (§ 144 Abs. 3 Nr. 1 VwGO).

- 16 Die Revision der Beklagten ist demgegenüber unbegründet. Die entscheidungstragenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zu den Versagungsgründen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG und nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG sind nicht zu beanstanden, soweit solche verneint werden.
- 17 1. Die form- und fristgerecht eingelegten Revisionen sind zulässig.
- 18 Die Klägerin ist durch das Urteil in vollem Umfang beschwert. Es entspricht zwar insoweit dem auch im Berufungsrechtszug weiterverfolgten Klagantrag, als das Bundesumweltministerium zur Neubescheidung verpflichtet worden ist. Doch bleibt das Oberverwaltungsgericht in der hierfür maßgeblichen Rechtsauffassung hinter dem Begehren der Klägerin zurück (vgl. hierzu Urteile vom 24. September 2009 - BVerwG 7 C 2.09 - BVerwGE 135, 34 Rn. 67 = Buchholz 406.252 § 9 UIG Nr. 2, vom 27. Januar 1995 - BVerwG 8 C 8.93 - Buchholz 310 § 121 VwGO Nr. 70 S. 6 <8> [juris Rn. 13] und vom 3. Dezember 1981 - BVerwG 7 C 30.80 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 157 S. 48 <52> [juris Rn. 14]). Das gilt nicht nur für die Ausführungen zur Einordnung des Ministeriums als nicht informationspflichtige Stelle, mit denen das Oberverwaltungsgericht die Klage in Bezug auf die betreffenden Informationen der Sache nach abgewiesen hat, sondern auch bezüglich der vom Oberverwaltungsgericht geprüften Ablehnungsgründe nach § 8 UIG. Es hat zwar ausgeführt, dass diese dem grundsätzlich gegebenen Informationszugangsanspruch der Klägerin nicht entgegenstehen. Eine abschließende - positive - Beurteilung des geltend gemachten Anspruchs liegt darin wegen der Verpflichtung zur Neubescheidung aber nicht. Vielmehr liegt nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts der - rechtswidrigen - Ablehnung jedenfalls eine unzureichende Darlegung eines Teils der tatbestandlichen Voraussetzungen der Versagungsgründe zu Grunde, die bei einer neuerlichen Entscheidung ersetzt werden kann. Diese Beschränkung der rechtlichen Reichweite des angefochtenen Urteils möchte die Klägerin beseitigen; denn nach ihrer Auffassung scheidet eine Berufung auf die Ablehnungsgründe von vornherein aus.
- 19 Ebenfalls zulässig ist die Revision der Beklagten; denn sie erstrebt die vollständige Abweisung der Klage.

- 20 2. Die Ansicht des Oberverwaltungsgerichts, dass ein Ministerium im Rahmen der gesetzestvorbereitenden Tätigkeit gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehört, ist nicht zu beanstanden. Das hat der Senat bereits in seinem Vorlagebeschluss vom 30. April 2009 - BVerwG 7 C 17.08 - (NuR 2009, 481 <juris Rn. 15>) ausgeführt. Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs steht fest, dass das nationale Recht in dieser Auslegung mit 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 - Umweltinformations-RL - (ABl EG Nr. L 41 S. 26) auf Grund des dort zu Grunde liegenden funktionellen Verständnisses des Begriffs der „Gremien oder Einrichtungen, die in ... gesetzgebender Eigenschaft handeln“ in Einklang steht (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 - Rs. C-204/09 - NuR 2012, 183 <juris Rn. 49, 51>).
- 21 Der Umweltinformations-RL widerspricht demgegenüber die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, dass der Anwendungsbereich der genannten Ausnahmevorschrift zeitlich nicht durch den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begrenzt sei. Denn der von der genannten Vorschrift bezweckte ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens kann nach dessen Abschluss nicht mehr beeinträchtigt werden (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 a.a.O. <juris Rn. 52 ff., 58>). Dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts kann durch eine richtlinienkonforme Auslegung der Vorschriften des nationalen Rechts Rechnung getragen werden. Danach ist das in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG normierte „soweit“ nach dem Zweck der Vorschrift als „solange“ zu lesen (vgl. Much, ZUR 2012, 288 <290>).
- 22 3. Ohne Verstoß gegen revisibles Recht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG weiterhin anwendbar ist. Danach ist der Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Begriff

der Beratungen genügt unionsrechtlichen Vorgaben (a). Der zeitliche Anwendungsbereich des Ablehnungsgrundes ist nicht generell zu beschränken (b). Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zum Tatbestandsmerkmal der nachteiligen Auswirkungen der Bekanntgabe auf die Vertraulichkeit der Beratungen sind nicht zu beanstanden (c).

- 23 a) Durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass eine Regelung wie § 8 Abs. 1 UIG, die den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen selbst vorsieht und nicht auf eine anderweitig bestehende gesetzliche Vorschrift verweist, mit Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. a der Umweltinformations-RL vereinbar sein kann (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 a.a.O. <juris Rn. 60 ff., 65>).
- 24 Die gesetzliche Bestimmung regelt demnach nicht lediglich einen Ablehnungsgrund, sondern zugleich, dass Beratungen vertraulich sind, soweit sich dies nicht bereits aus anderen Bestimmungen ergibt. Als solche genügt sie den unionsrechtlichen Vorgaben allerdings nur dann, wenn das nationale Recht den Begriff der Beratungen klar bestimmt. Diese Anforderung wird vom Europäischen Gerichtshof weiter dahingehend präzisiert, dass nicht sämtliche Bedingungen für die Anwendung des Ablehnungsgrundes im Detail festgelegt werden müssen; vielmehr sind einzelfallbezogen der jeweilige Kontext, die Art der in Rede stehenden Dokumente sowie der Verfahrensabschnitt, in dem der Zugangsantrag gestellt wird, zu berücksichtigen. Des Weiteren darf die Behörde nicht einseitig die Umstände festlegen, unter denen dem Antrag die Vertraulichkeit entgegengehalten werden kann. Schließlich ist in jedem Einzelfall eine Abwägung geboten.
- 25 (1) Die so umschriebenen rechtlichen Maßstäbe für die Frage, ob der Begriff der Beratung „klar bestimmt“ ist, fordern entgegen der Auffassung der Klägerin keine Legaldefinition. Ein unbestimmter Rechtsbegriff wird durch die Konkretisierung, die er insbesondere durch die auf einzelne typisierte Fallkonstellationen bezogene Rechtsprechung erfährt, den - auch verfassungsrechtlichen - Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit einer Norm gerecht (siehe Much, ZUR 2012, 288 <290>). Namentlich genügt der unbestimmte Rechtsbe-

griff dem vom Europäischen Gerichtshof herausgestellten Anliegen, wonach die Behörde die Reichweite des Vertraulichkeitsschutzes nicht einseitig soll festlegen können; denn ein unbestimmter Rechtsbegriff unterliegt, anders als eine Ermessensnorm, vollständiger gerichtlicher Kontrolle.

- 26 (2) Die inhaltliche Ausfüllung des Rechtsbegriffs der Beratung hat sich an Sinn und Zweck der Norm auszurichten. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG dient der Ermöglichung eines unbefangenen und freien Meinungsaustausches innerhalb der Behörde. Schutzgut ist der behördliche Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Hiervon ausgehend wird bereits in der Begründung des Gesetzentwurfes (BTDrucks 15/3406 S. 19) unter Hinweis auf eine ausführlich, insbesondere unter Einbeziehung der unionsrechtlichen Vorgaben begründete Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig (Urteil vom 15. September 1998 - 4 L 139/98 - NVwZ 1999, 470 <juris Rn. 39 ff.>; dem folgend etwa OVG Münster, Urteil vom 3. August 2010 - 8 A 283/08 - NVwZ 2011, 375 Rn. 36 ff. m.w.N.) festgehalten, dass der Begriff der Beratung sich allein auf den Beratungsvorgang bezieht. Ausgenommen vom Schutzbereich der Vorschrift sind das Beratungsergebnis und vor allem der Beratungsgegenstand. Der Begriff der Beratung erfasst die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könnte. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen. Das trifft zwar auf viele Informationen zu, die in einem Verwaltungsverfahren anfallen; das gesamte Verwaltungsverfahren als solches fällt damit aber

nicht unter den Begriff der Beratung (so aber Hellriegel, EuZW 2012, 456 <458>).

- 27 Damit wird der gebotenen engen Auslegung der Versagungsgründe, die Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 Umweltinformations-RL im Anschluss an Art. 4 Abs. 4 Satz 2 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten <Aarhus-Übereinkommen> vom 25. Juni 1998 (Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl II S. 1251) ausdrücklich fordert und von der das Obergerverwaltungsgericht Schleswig in seiner grundlegenden Entscheidung ungeachtet des Fehlens einer entsprechenden Vorschrift in der Vorgängerrichtlinie (Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt <ABl EG Nr. L 158 S. 56>) gleichwohl ausgegangen ist, hinreichend Rechnung getragen. Wenn lediglich der Beratungsvorgang, nicht etwa bloß vorbereitende Unterlagen, geschützt sind, entspricht dies der Sache nach dem Hinweis des Europäischen Gerichtshofs auf den Schutz der „abschließenden Etappen des Entscheidungsprozesses“. Eine Abgrenzung innerhalb der oben beschriebenen Beratungen nach Maßgabe der zeitlichen und/oder inhaltlichen Nähe zur endgültigen Entscheidungsfindung ließe sich verlässlich nicht umsetzen. Eine weitere Einschränkung auf im förmlichen Verwaltungsverfahren ausdrücklich erwähnte Beratungen besonderer Gremien (so etwa Schrader, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, Aarhus-Handbuch, 2010, § 1 Rn. 101) ist insbesondere vor dem unionsrechtlichen Hintergrund nicht angezeigt. Denn die verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie (proceedings, délibérations) lassen einen solchen Schluss mit hinreichender Sicherheit nicht zu (vgl. hierzu Schlussantrag der Generalanwältin Rn. 81 ff.).
- 28 b) Der Rechtsansicht der Klägerin, wonach der Ablehnungsgrund zeitlich auf laufende Beratungsvorgänge beschränkt und folglich eine Berufung auf die Vertraulichkeit der Beratungen nach deren Abschluss nicht mehr möglich ist (so auch Schrader, a.a.O. Rn. 103; Hellriegel, EuZW 2012, 456 <458>; a.A. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 8 UIG Rn. 24), ist ebenso

wenig zu folgen. Weder im Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 UIG noch des Art. 4 Abs. 2 Umweltinformations-RL findet sich ein Hinweis auf eine solche strikte zeitliche Grenze. Der Europäische Gerichtshof geht davon aus, dass dieser Ablehnungsgrund gerade auch dann einschlägig sein kann, wenn das Gesetzgebungsverfahren und die hierauf bezogenen Beratungen beendet sind und demnach die Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG nicht mehr greift (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 a.a.O. <juris Rn. 57>).

- 29 Dies wird durch die vergleichbare Vorschrift des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG bestätigt. Danach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die (notwendige Vertraulichkeit der) Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Hierzu ist bereits geklärt, dass mit der Formulierung „solange“ deutlich gemacht wird, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dabei allerdings keine unüberwindbare zeitliche Grenze. Vielmehr ist von der Möglichkeit auszugehen, dass die geschützten innerbehördlichen Beratungen wegen des Wissens um eine - auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens erfolgende - Offenlegung etwa der einzelnen Beiträge und Meinungsbekundungen im Beratungsprozess beeinträchtigt werden können (Urteil vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 4.11 - NVwZ 2012, 251 Rn. 31 f. und Beschluss vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 5 Rn. 5 sowie Vorinstanz, OVG Münster, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 - ZUR 2011, 113 <juris Rn. 103 ff.>).
- 30 Der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit gehören demnach zu den Kriterien, die im Rahmen der einzelfallbezogenen Prüfung zu würdigen sind, ob das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte (siehe Urteil vom 27. September 2007 - BVerwG 7 C 4.07 - Buchholz 406.252 § 8 UIG Nr. 1 S. 2). Sie geben die Entscheidung hingegen nicht abschließend vor.
- 31 c) Im Anschluss an diese Rechtsprechung hat das Oberwaltungsgericht der Beklagten die Berufung auf den Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2

UIG ohne Rechtsverstoß verwehrt. Eine vermeintliche Regelannahme, wonach eine erhebliche Beeinträchtigung der Geheimhaltungsinteressen schon deswegen gegeben sei, weil sich die Information auf den regelmäßig als schutzwürdig anzusehenden Beratungsvorgang beziehe, kann nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts eine einzelfallbezogene Prüfung jedenfalls dann nicht ersetzen, wenn der Entscheidungsprozess vollständig abgeschlossen und vollzogen ist. Dieser rechtliche Ausgangspunkt ist nicht zu beanstanden. An die Feststellung, dass nachteilige Auswirkungen nicht dargetan sind, ist das Bundesverwaltungsgericht mangels durchgreifender Verfahrensrügen gebunden.

- 32 4. Soweit der angefochtene Bescheid sich auf den Ablehnungsgrund der internen Mitteilungen zwischen informationspflichtigen Stellen gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG stützt, hat das Oberverwaltungsgericht dem Bundesumweltministerium die Berufung hierauf nicht bereits wegen des Fehlens der tatbestandlichen Voraussetzungen versagt, sondern das Ergebnis der Einzelfallabwägung beanstandet.
- 33 a) Die auf diese Ausführungen beschränkte Festlegung der für eine Neubescheidung maßgeblichen Rechtsauffassung verstößt zum Nachteil der Klägerin gegen Bundesrecht. Denn die Berufung auf den Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG scheidet von vornherein aus. Nach dieser Bestimmung ist ein Antrag abzulehnen, soweit er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG bezieht, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Bei dem Schriftverkehr zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Umweltbundesamt (Deutsche Emissionshandelsstelle) handelte es sich nicht um interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen.
- 34 Das Umweltbundesamt ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums (siehe § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22. Juli 1974 BGBl I S. 1505 i.d.F. der Dritten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 26. November 1986 BGBl I S. 2089); die Korrespondenz zwischen selbststän-

digen Behörden fällt nicht unter den Begriff der internen Mitteilung im Sinne des Gesetzes.

- 35 Der Gesetzeswortlaut ist mit der Verwendung des Plurals („Stellen“) zwar offen für ein weites Verständnis, das die Mitteilungen zwischen mehreren selbstständigen Behörden mit umfasst. Eindeutiges lässt sich dem Wortlaut allerdings nicht entnehmen. Denn mit dem Wort „Stellen“ wird angesichts des nachfolgenden Zusatzes „im Sinne des § 2 Abs. 1“ jedenfalls auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in § 2 Abs. 1 UIG mehrere informationspflichtige Stellen aufgeführt und definiert werden. Aus der Entstehungsgeschichte folgt indessen ein enger Anwendungsbereich. Die Begründung des Gesetzentwurfs könnte zwar zunächst für das Gegenteil sprechen, weil der Ablehnungsgrund der Sicherung der Effektivität interner Arbeitsabläufe und des Zusammenwirkens von informationspflichtigen Stellen dienen soll (BTDrucks 15/3406 S. 19). Allerdings wurde ein Vorschlag des Bundesrats, das Gesetz so zu fassen, dass auch Mitteilungen etwa im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zwischen einer Landesbehörde und einem Bundesministerium als interne Mitteilungen geschützt werden, im Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung erklärt, dass sonst dieser Ausnahmegrund abweichend vom Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e Umweltinformations-RL auf externe Mitteilungen zwischen unabhängigen Behörden erweitert würde (BTDrucks 15/3680 S. 8). Folglich sind nach dem Willen des Gesetzgebers interne Mitteilungen im Sinne von § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ausschließlich solche, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle nicht verlassen. Das entspricht letztlich dem Gebot einer engen Auslegung der Ablehnungsgründe, dem die Anerkennung eines auf die gesamte Verwaltung bezogenen Schutzraumes nicht Rechnung trüge (so auch Schrader, a.a.O. Rn. 113; a.A. OVG Münster, Urteil vom 3. August 2010 - 8 A 283/08 - NVwZ 2011, 375 Rn. 92 ff., Reidt/Schiller, a.a.O. § 8 Rn. 57).
- 36 b) Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts kann sich die Beklagte auf den Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG jedenfalls deswegen nicht berufen, weil die erforderliche Abwägung zu Gunsten der Klägerin ausfällt. Ein be-

achtliches Geheimhaltungsinteresse sei nicht festzustellen; dem öffentlichen Interesse am Zugang zu Umweltinformationen komme erhebliches Gewicht zu.

- 37 Die Einwände der Beklagten gegen diese Ausführungen greifen - unabhängig davon, dass es sich ohnedies nicht um interne Mitteilungen handelt - nicht durch. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht angesichts der Grundentscheidung für einen freien Informationszugang dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe im Rahmen der Abwägung große Bedeutung beigemessen. Dem hat es das von der Beklagten vorgebrachte Interesse an der Zurückhaltung der Informationen gegenübergestellt; eine Regel, dass im Hinblick auf den Schutz interner Mitteilungen das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe grundsätzlich überwiege, hat es dagegen zutreffenderweise nicht aufgestellt.
- 38 5. Das Bundesumweltministerium hat unter Beachtung der vorstehenden Rechtsausführungen über den nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG geltend gemachten Informationsanspruch, der auf Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG gerichtet ist (zur weiten Begriffsbestimmung siehe Urteile vom 21. Februar 2008 - BVerwG 4 C 13.07 - BVerwGE 130, 223 Rn. 11 ff. = Buchholz 451.91 Europ UmweltR Nr. 31 und vom 24. September 2009 - BVerwG 7 C 2.09 - BVerwGE 135, 34 Rn. 29, 31 = Buchholz 406.252 § 9 UIG Nr. 2 sowie zu § 3 Abs. 2 UIG a.F. Urteil vom 25. März 1999 - BVerwG 7 C 21.98 - BVerwGE 108, 369 <377> = Buchholz 406.252 § 3 UIG Nr. 1 S. 3 <7 f.>), erneut zu entscheiden. Gerichtliche Vorgaben im Sinne des von der Klägerin ergänzend geltend gemachten Sicherungsanspruchs kommen allerdings nicht in Betracht. Damit erstrebt die Klägerin der Sache nach Vorkehrungen für den Fall, dass wiederum ein (teilweise) ablehnender Bescheid ergeht. Es besteht aber kein Anlass, der Beklagten über die materiellrechtlichen Vorgaben hinaus solche auch in Bezug auf das Verfahren und die formellen Anforderungen an die Begründung eines Bescheides zu machen. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte in rechtsstaatlich bedenklicher Weise versucht sein könnte, eine effektive Rechtsverfolgung zu hintertreiben, zeigt die Klägerin nicht auf.

39 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Dr. Nolte

Krauß

Guttenberger

Brandt

Dr. Decker

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
sonstiges Umweltrecht	Fachpresse	ja

Rechtsquellen:

UIG § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a, § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2,
 § 8 Abs. 2 Nr. 2
RL 2003/4/EG

Stichworte:

Umweltinformation; Zugangsanspruch; Bundesministerium; gesetzesvorbereitende Tätigkeit; informationspflichtige Stelle; Ablehnungsgrund; Beratungen; Vertraulichkeit der -; interne Mitteilungen.

Leitsätze:

1. Ein Bundesministerium ist im Rahmen seiner gesetzesvorbereitenden Tätigkeit gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG keine informationspflichtige Stelle.
2. Der Anwendungsbereich der Ausnahmegvorschrift des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a UIG ist zeitlich durch den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begrenzt.
3. Der Begriff der Beratungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist im Sinne der unionsrechtlichen Vorgaben klar bestimmt.
4. Der Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist zeitlich nicht auf laufende Beratungsvorgänge beschränkt.
5. Der Informationsaustausch zwischen selbstständigen Behörden fällt nicht unter den Begriff der internen Mitteilungen im Sinne von § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG.

Urteil des 7. Senats vom 2. August 2012 - BVerwG 7 C 7.12

- | | |
|----------------------------|--|
| I. VG Berlin | vom 17.11.2006 - Az.: VG 10 A 182.06 - |
| II. OVG Berlin-Brandenburg | vom 08.05.2008 - Az.: OVG 12 B 24.07 - |