

<b>Gericht:</b>	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
<b>Entscheidungsdatum:</b>	29.03.2019
<b>Aktenzeichen:</b>	OVG 12 B 14.18
<b>ECLI:</b>	ECLI:DE:OVGBEBB:2019:0329.OVG12B14.18.00
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil
<b>Quelle:</b>	
<b>Normen:</b>	§ 2 Abs 1 Nr 1 S 3 Buchst a UIG, § 3 Abs 1 S 1 UIG, § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG, § 8 Abs 2 Nr 2 UIG, § 9 Abs 2 S 1 UIG ... mehr

**Anspruch auf Einsicht in Unterlagen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zum sogenannten Diesellabgasskandal**

**Leitsatz**

1. Oberste Bundesbehörden sind informationspflichtige Stellen nach dem Umweltinformationsgesetz, auch wenn sie an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union vorbereitend mitwirken. Die gesetzlich geregelte Bereichsausnahme bezieht sich nur auf die Tätigkeit im Rahmen nationaler Gesetzgebung. (Rn.33)
2. Die informationspflichtige Stelle kann bei befürchteten nachteiligen Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen eine Auskunft der Staatsanwaltschaft als sachnäherer Behörde zur Frage der Gefährdung des Untersuchungszwecks im Falle der Bekanntgabe der Informationen einholen. Die Auskunft der Staatsanwaltschaft beschränkt sich auf diese Frage; ihr kommt grundsätzlich eine Vermutungswirkung für das Vorliegen des Ablehnungsgrundes zu. Der Ablehnungsgrund kann entfallen, wenn die Staatsanwaltschaft nach dem Stand des Ermittlungsverfahrens, etwa nach umfassender Akteneinsicht für Verteidiger und Betroffene, zu einer anderen Einschätzung gelangt. Eine informationspflichtige Stelle, die sich gestützt auf die Vermutungswirkung auf den Ablehnungsgrund nachteiliger Auswirkung für die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen beruft, hat sich im Verwaltungsstreitverfahren zu vergewissern, dass die Vermutungswirkung im maßgeblichen Zeitpunkt für die Entscheidung noch greift. (Rn.48)

**Verfahrensgang**

vorgehend VG Berlin, kein Datum verfügbar, VG 2 K 288.16  
nachgehend BVerwG, 22. April 2020, 10 B 18/19, Beschluss

**Tenor**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## Tatbestand

- 1 Der Kläger ist ein eingetragener Umweltverein; er begehrt vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Einsicht in Unterlagen zum sogenannten Dieselskandal.
- 2 Am 5. Februar 2016 beantragte er Einsicht in alle Unterlagen (Besprechungsvermerke, Schriftverkehr elektronisch oder schriftlich, Vermerke sonstiger Art), die zur Rückrufanordnung des Kraftfahrt-Bundesamtes gegenüber V... vorliegen, sowie in alle Dokumente, die mit dieser Angelegenheit in Zusammenhang stehen. Ergänzend beantragte er am 24. Februar 2016 Einsicht in die Protokolle der Tagungen der Untersuchungskommission zur Aufklärung des „Diesel-Skandals“, in die Messprotokolle, die in Umsetzung der „strengen spezifischen Nachprüfungen“ erstellt worden sind, und die dazugehörigen Rohdaten.
- 3 Mit Bescheid vom 6. April 2016 lehnte das Bundesministerium den Antrag wegen nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen ab. Den Widerspruch des Klägers wies es mit Bescheid vom 17. Juni 2016 zurück.
- 4 Der Kläger hat am 8. Juli 2016 Klage erhoben. Auf gerichtliche Anforderung legte die Beklagte sog. spezifizierte Inhaltsverzeichnisse über die streitbefangenen Unterlagen vor, erstinstanzlich zuletzt in Gestalt der Anlagen B 45 bis B 52 (Beistück III), auf die Bezug genommen wird. Ferner hat die Beklagte Stellungnahmen des von der Rückrufaktion betroffenen Automobilherstellers und anderer von der Untersuchungskommission gehörter Unternehmen der Automobil- und Zulieferbranche vorgelegt, wegen derer auf die Anlagen B 28.1, 28.2, 29.1, 29.2 (im Beistück II) und die Anlagen B 53 bis B 55 (im Beistück III) Bezug genommen wird. Darin werden Einwände gegen die Offenlegung der Unterlagen erhoben und begründet. Anträge auf Beiladung der V...AG, der A...AG und der R...GmbH sowie anderer Unternehmen hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 13. Oktober 2017 abgelehnt; die dagegen erhobene Beschwerde ist erfolglos geblieben (Senatsbeschluss vom 10. November 2017 – OVG 12 L 81.17). Im Klageverfahren hat der Kläger klargestellt, dass sich sein Auskunftsbegehren nicht auf Informationen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, auf geistiges Eigentum Dritter oder auf Vornamen, Namen, Anschriften und Telekommunikationsnummern natürlicher Personen und vollständig öffentlich verfügbare Bundestagsdrucksachen und Pressemitteilungen bezieht. Insoweit und in Bezug auf die sogenannte Rückrufanordnung vom 15. Oktober 2015 sowie die Messprotokolle mit Rohdaten haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt.
- 5 Der Klage mit dem verbleibenden Gegenstand hat das Verwaltungsgericht durch Urteil vom 30. November 2017 stattgegeben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Der Antrag zielt auf den Zugang zu Umweltinformationen, da die Rückrufanordnung und die Arbeit der Untersuchungskommission das Abgasverhalten von Dieselfahrzeugen betreffe. Das Bundesverkehrsministerium sei auch informationspflichtige Stelle. Es könne sich nicht auf die gesetzlich vorgesehene Bereichsausnahme für die Tätigkeit im Rahmen der Gesetzgebung berufen. Konkrete nationale Gesetzgebungsverfahren seien nicht ersichtlich. Die Gesetzgebung auf Ebene der Europäischen Union werde von der Bereichsausnahme nicht erfasst. Im Übrigen fehle es an einem funktional-inhalt-

lichen Zusammenhang der streitgegenständlichen Unterlagen mit Gesetzgebungsverfahren, gleich auf welcher Ebene.

- 6 Ausschlussgründe stünden dem Begehren nicht entgegen. Nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen seien für die in den Anlagen B 45 bis B 52 aufgeführten Aktenbestandteile im Ergebnis nicht dargetan. Zwar hätten die Staatsanwaltschaften in Braunschweig und Stuttgart auf Anfrage der Beklagten mitgeteilt, dass eine Zugänglichmachung der – thematisch den Gegenstand der Ermittlungsverfahren gegen Verantwortliche der V... AG und der R... GmbH betreffenden – Dokumente den Erfolg der bei ihnen geführten Ermittlungsverfahren gefährden könne. Indessen könne daraus eine Vermutung nachteiliger Auswirkungen nicht abgeleitet werden. Den Staatsanwaltschaften sei eine Vielzahl eingescannter Dokumente übersandt worden, die über die in den Anlagen B 45 bis B 52 enthaltenen Unterlagen hinausreiche und auch öffentlich zugängliche Informationen enthalte. Die Beklagte müsse deshalb die Dokumente näher bezeichnen, deren Offenlegung vom Kläger beantragt sei und sich für die Ermittlungsverfahren nachteilig auswirken könne. Eine solche Aufstellung habe die Beklagte den Staatsanwaltschaften nicht zur Äußerung vorgelegt. Sie könne sich daher auf deren Einschätzung nicht berufen und unterliege der vollen Darlegungslast.
- 7 Der Schutz internationaler Beziehungen stehe einer Offenlegung der Dokumente nicht entgegen. Eine befürchtete Schwächung der Verhandlungsposition der Beklagten im Rahmen des von der EU-Kommission gegen Deutschland angestrebten Vertragsverletzungsverfahrens sei nicht von diesem Ausschlussgrund erfasst. Dieser diene allein dem Schutz internationaler Beziehungen, umfasse aber nicht den Schutz der Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland bei internationalen Verhandlungen. Eine sonstige Betroffenheit internationaler Beziehungen zu den USA und Korea werde nur pauschal und unsubstantiiert behauptet.
- 8 Mit der Berufung auf den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen der informationspflichtigen Stelle dringe die Beklagte auch unter Berücksichtigung des zu achtenden Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht durch. Mit Blick auf die bis zur Rückrufanordnung entstandenen Dokumente fehle Vortrag, in welchen Dokumententeilen sich „Beratungen“ im Sinne des Ablehnungsgrunds befänden. Gleiches gelte für die Unterlagen der Untersuchungskommission. Auch insoweit sei nicht erkennbar, in welchen Dokumenten an welcher Stelle Informationen zum Beratungsverlauf enthalten seien. Es bedürfe dieser konkreten Darlegung, weil die Beklagte einerseits vortrage, die Protokolle seien als rein intern zu verwendende Ergebnisprotokolle erstellt worden, und andererseits geltend mache, es handele sich um „Informationen zum Beratungsverlauf innerhalb der Untersuchungskommission“. Das allgemein gehaltene und vage Vorbringen rechtfertige auch nicht die Annahme, bei Offenlegung der Protokolle der Untersuchungskommission sei künftig eine weitere offene Meinungsbildung nicht mehr gesichert. Die Beklagte erläutere nicht, inwiefern die knapp zwei Jahre alten Protokolle – wenn sie „Beratungen“ im o.g. Sinne enthielten – derzeit die aktuellen Beratungen der Untersuchungskommission beeinträchtigen würden.
- 9 Der Schutz interner Mitteilungen stehe der Offenlegung der Dokumente zu der sog. Rückrufanordnung des Kraftfahrt-Bundesamtes schon in zeitlicher Hinsicht nicht entgegen, da diese Unterlagen nicht (mehr) Teil eines noch laufenden Entscheidungsprozesses seien. Für die vom Klageantrag zu 2. erfassten Dokumente sei nicht dargelegt, welche Dokumente das Bundesministerium nicht verlassen hätten und damit noch interne Mitteilungen seien. Die Protokolle der Untersuchungskommission seien sämtlich an die

Staatsanwaltschaften Stuttgart und Braunschweig übersandt worden; einige der in den Anlagen B 49 bis B 52 genannten Dokumente stammten zudem von Dritten, so dass insoweit keine „internen“ Mitteilungen vorlägen. Im Übrigen werde nicht begründet, welche konkreten innerbehördlichen Entscheidungsprozesse noch nicht abgeschlossen seien.

- 10 Der Informationszugang sei auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich um Umweltinformationen handele, die private Dritte freiwillig ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt hätten. Zwar habe die Beklagte darauf hingewiesen, dass ihr verschiedene Unternehmen Umweltinformationen übermittelt hätten, ohne rechtlich dazu verpflichtet gewesen zu sein; sie habe hierzu die Schreiben verschiedener Fahrzeughersteller und Zulieferer in den Anlage B 28.1, B 29.1 und B 29.2 bzw. B 53 und B 54 benannt. Es fehle jedoch an Ausführungen dazu, dass eine Offenbarung der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Interessen dieser Unternehmen jenseits darin etwa enthaltener – nicht mehr streitgegenständlicher – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder darin bezeichneten geistigen Eigentums habe. Mit dem Hinweis auf eine Klassifizierung von Dokumenten als „confidential“ o.ä. durch Dritte werde lediglich verdeutlicht, dass sie mit einer Offenlegung nicht einverstanden seien; nachteilige Auswirkungen auf die Interessen dieser Dritten seien damit aber noch nicht erläutert. Die Klärung solcher Interessen privater Dritter sei Aufgabe der informationspflichtigen Behörde.
- 11 Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand sei, gleichviel ob er dem Informationsbegehren entgegengehalten werden könne, mit dem Hinweis, dass bereits das Erstellen der spezifizierten Inhaltsverzeichnisse sehr aufwändig gewesen sei und die weitere Darlegung noch mehr und daher unzumutbaren Aufwand verursache, nicht dargetan.
- 12 Gegen das Urteil hat die Beklagte unter Vorlage ergänzter spezifizierter Inhaltsverzeichnisse (Anlagen BK 1 bis BK 7) die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und zur Begründung unter Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens ausgeführt:
- 13 Das Verwaltungsgericht verkenne, dass die Beklagte keine informationspflichtige Stelle im Sinne des Umweltinformationsgesetzes sei. Die gesetzliche Bereichsausnahme für die Tätigkeit oberster Bundesbehörden im Rahmen der Gesetzgebung komme wegen der Beteiligung des Bundesministeriums an der Gesetzgebungstätigkeit auf der Ebene der Europäischen Union zur Anwendung. Aus der Transparenzverordnung (Verordnung (EG) 1049/2001), die Informationsansprüche gegenüber Organen der EU regelt, ergebe sich dies im Wege einer Parallelwertung. Danach könnten EU-Organe die Herausgabe von im Zusammenhang mit gesetzgeberischer Tätigkeit erstellten Informationen zum Schutz des Entscheidungsprozesses verweigern. Von daher könne der Begriff der gesetzgeberischen Tätigkeit nicht auf die deutsche Gesetzgebung beschränkt sein. Anderenfalls wären Unterlagen auf nationaler Ebene herauszugeben, während auf europäischer Ebene die Herausgabe verweigert werden könne. Die vorliegende Rechtsprechung betreffe nur die Beteiligung einer Behörde am nationalen Gesetzgebungsverfahren, eine Entscheidung, ob Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG) auch die Beteiligung nationaler Stellen an Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene erfasse, habe der Europäische Gerichtshof nicht getroffen. Auch Art. 2 Abs. 1 lit. c) der Verordnung (EG) 1367/2006 (zur Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf Organe und Einrichtungen der EU) führe nicht zu einem generell niedrigeren Schutzniveau für das europäische Gesetzgebungsverfahren. Zwar gelte der Teil II dieser Verordnung (Zugang zu Umweltinformationen) auch für Organe und Einrichtungen der Ge-

meinschaft, wenn sie in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber handelten. Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) 1367/2006 sei jedoch für Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen, die sich im Besitz von Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft befänden, die Transparenzverordnung anzuwenden. Folglich gelte auch hier, dass der Zugang zu einem Dokument verweigert werden könne, das von einem EU-Organ für den internen Gebrauch erstellt worden oder bei diesem eingegangen sei und das sich auf eine Angelegenheit beziehe, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst habe, wenn eine Verbreitung den Entscheidungsprozess beeinträchtigen würde. Angesichts der europarechtlichen Vorgaben werde vorsorglich die Einholung einer Vorabentscheidung des EuGH beantragt.

- 14 Das Bundesministerium sei derzeit auf EU-Ebene konkret an Gesetzgebungsverfahren betreffend eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Typgenehmigungs-/MarktüberwachungsVO) beteiligt, welche die Rahmenrichtlinie 2007/46/EG abändern solle. Zugleich sei es an der Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen [Euro 5 und Euro 6] und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge) beteiligt. Ein Referat des Bundesministeriums sei Teil der Arbeitsgruppe des Rates G.7 „Technische Harmonisierung“ (Kraftfahrzeuge), die Vorschläge für den Text der Typgenehmigungs-/MarktüberwachungsVO erarbeite und abstimme. Ein funktional-inhaltlicher Zusammenhang zwischen diesen Gesetzgebungsverfahren und den begehrten Informationen liege vor. Es genüge, wenn die begehrten Informationen aus einer Tätigkeit resultierten, die einen Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren aufweise, insbesondere seiner Vorbereitung diene; nicht ausgenommen seien nur solche Informationen, die ausschließlich den exekutiven Aufgabenbereich der Behörde betreffen. Die Beklagte verwende die streitgegenständlichen Informationen bei der Gesetzgebungsbeteiligung im Hinblick auf die Typgenehmigungs-/MarktüberwachungsVO und das derzeit laufende zweite Verordnungspaket zur Einführung des WLTP-Prüfverfahrens in die europäische Typgenehmigungsgesetzgebung.
- 15 Davon abgesehen seien Ablehnungsgründe nach dem Umweltinformationsgesetz gegeben.
- 16 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts hätte die Bekanntgabe der noch im Streit stehenden Unterlagen weiterhin nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen. Dies gelte ungeachtet der im Verlauf des Berufungsverfahrens abgegebenen Stellungnahmen der Staatsanwaltschaften Braunschweig und Stuttgart. Mit Blick auf den Schutz der Strafrechtspflege und das Recht auf ein faires Verfahren sei zwischen einer verfahrens- und verfassungsrechtlich gebotenen Akteneinsicht der Strafverteidiger in einem laufenden Ermittlungsverfahren und einer Preisgabe der verfahrensgegenständlichen Unterlagen an die Öffentlichkeit zu differenzieren. Außenstehenden Dritten sei bislang auch nach Auskunft der Staatsanwaltschaften keine Akteneinsicht gewährt worden. Die insoweit geltenden besonderen Regelungen der Strafprozessordnung beanspruchten Vorrang und dürften durch das Recht auf Informationszugang, das das Umweltinformationsgesetz jedermann gewähre, nicht umgangen werden.
- 17 Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass der Ablehnungsgrund nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen auch den Schutz der Verhandlungsposition der

Beklagten in einem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission umfasse. Das Argument, dass das Umweltinformationsgesetz anders als das Informationsfreiheitsgesetz den Schutz internationaler Verhandlungen nicht erwähne, lasse außer Acht, dass dieser Ablehnungsgrund nach dem Informationsfreiheitsgesetz von demjenigen des Schutzes internationaler Beziehungen umfasst sei. Der Ablehnungsgrund eröffne nur eine eingeschränkte gerichtliche Überprüfung, da der Bundesregierung in außenpolitischen Angelegenheiten ein weiter Gestaltungsfreiraum zuzubilligen sei. Dieser erfasse auch die Zielsetzung der Beklagten, die im Streit befindlichen Unterlagen im Rahmen des eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens nicht oder nur im Rahmen eines Gesamtkompromisses offenzulegen. Diese Möglichkeit würde ihr mit der Zugänglichmachung gegenüber dem Kläger genommen mit der Folge einer möglicherweise langwierigen Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens. Soweit darüber hinaus der Schutz internationaler Beziehungen einer Offenlegung entgegenstehe, ergebe sich dies für einzelne Dokumente aus den vorgelegten spezifizierten Inhaltsverzeichnissen.

- 18 Fehlerhaft habe das Verwaltungsgericht zudem nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen als Ablehnungsgrund zurückgewiesen. Was die Protokolle der Sitzungen der Untersuchungskommission angehe, müssten diese im Interesse der Aufgabe der Untersuchungskommission geheim gehalten werden, damit deren Mitglieder sich ungeachtet des ohnehin gegebenen medialen Interesses weiterhin unbefangen äußern könnten. Die Tätigkeit der Kommission sei noch nicht abgeschlossen, und auch die Informationen aus den hier betroffenen Unterlagen seien für den weiteren politischen Umgang mit dem Dieselantrieb von Bedeutung. Das betreffe den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Die Bezeichnung als Ergebnisprotokoll sei dahin zu verstehen, dass Beratungsbeiträge zusammengefasst würden, nichtsdestotrotz aber den Verlauf der Beratungen erkennen ließen. Dies müsse nicht für jedes einzelne Dokument dargelegt werden. Was die im Zusammenhang mit der Anordnung des Kraftfahrt-Bundesamtes stehenden Unterlagen angehe, müssten diese auch nach Ergehen der Anordnung weiterhin vertraulich bleiben. Für die Willensbildung der Bundesregierung, des Bundesministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes sei weiterhin von Bedeutung, dass bisherige interne Beratungen und verfolgte Strategien im Umgang mit der V... AG und der Abgasthematik vertraulich blieben. Die Aufarbeitung der Abgasthematik sei nicht abgeschlossen, und weitere Maßnahmen seien nicht ausgeschlossen. Das gelte für alle diesbezüglichen Unterlagen; im Übrigen werde auf die Angaben in den spezifizierten Inhaltsverzeichnissen verwiesen. Bei den meisten Informationen liege danach zugleich der Ablehnungsgrund des Schutzes interner Mitteilungen der - unterstellt - informationspflichtigen Stelle vor. Dies müsse trotz der Übermittlung an die Staatsanwaltschaften in Braunschweig und Stuttgart gelten, jedenfalls solange dort bislang keine umfassende Akteneinsicht gewährt worden sei.
- 19 Schließlich greife der Ablehnungsgrund sonstiger schutzwürdiger Interessen Dritter hinsichtlich der von ihnen freiwillig übermittelten Informationen. Nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der betroffenen Unternehmen seien bei allen in den spezifizierten Inhaltsverzeichnissen entsprechend gekennzeichneten Unterlagen zu befürchten. Der Ablehnungsgrund schütze die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Behörden und Informationsgebern. Insoweit sei grundsätzlich davon auszugehen, dass jede Offenlegung ohne Einwilligung des Dritten nachteilig sei, eine erkennbar fehlende Einwilligung also die nachteiligen Auswirkungen indiziere. Jedenfalls seien nur geringfügige Anforderungen an die Darlegung nachteiliger Wirkungen zu stellen. Angesichts der immensen Bedeutung der hier in Rede stehenden Thematik und den hiermit verbundenen wirtschaftlichen Risi-

ken hätten die Unternehmen darauf vertrauen können, dass freiwillig vorgelegte Unterlagen nicht offengelegt würden.

- 20 Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der streitigen Unterlagen sei bezüglich aller Ablehnungsgründe nicht gegeben. Das mit der Antragstellung manifestierte allgemeine Interesse des Klägers am Informationszugang genüge dafür nicht; es müsste größeres Gewicht als die Geheimhaltungsinteressen haben, die sich aus den vorliegenden Ablehnungsgründen ergäben. Diese seien kumulativ zu gewichten und indizierten hier in ihrer Gesamtheit, dass das Geheimhaltungsinteresse überwiege. Jedenfalls habe der Kläger nicht dargetan, worin das angeblich überwiegende öffentliche Interesse an der Offenlegung der Informationen liege.
- 21 Der mit den überzogenen Anforderungen des Verwaltungsgerichts an die Darlegung der Ablehnungsgründe verbundene Aufwand sei im Übrigen unverhältnismäßig und stehe einer Preisgabe der Informationen entgegen.
- 22 Die Beklagte beantragt,
- 23 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 30. November 2017 zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 24 Der Kläger beantragt,
- 25 die Berufung zurückzuweisen.
- 26 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil. Die Beteiligung deutscher Ministerien an der Gesetzgebung der Europäischen Union sei nicht mit der an nationalen Gesetzgebungsverfahren gleichzusetzen. Eine Parallelwertung dahin, dass jede andere öffentliche Stelle nicht zur Herausgabe von Unterlagen berechtigt sei, wenn diese von einem EU-Organ nach der Transparenzverordnung nicht herausgeben werden könnten, gebe es nicht. Diese Verordnung treffe keine Regelungen zu der Herausgabepflicht nationaler Stellen. Der deutsche Gesetzgeber habe insoweit eine Bereichsausnahme nur für das nationale Gesetzgebungsverfahren geschaffen. Im Übrigen fehle es an dem inhaltlich-funktionalen Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren. Die vorliegenden Unterlagen beträfen die Maßnahmen zur Einhaltung von Gesetzen und die Aufklärung des zugrunde liegenden Sachverhalts. Ein Gesetzgebungsverfahren sei erst nach dem 15. Oktober 2015 auf europäischer Ebene initiiert worden. Dass zuvor in einem Ministerium entstandene Unterlagen auch für gesetzgeberische Fragen verwendet werden könnten, sei kein Ausschlussgrund, weil dies per se auf alle Informationen zutreffe.
- 27 Ablehnungsgründe seien nicht gegeben. Die zunächst eingeführten staatsanwaltschaftlichen Stellungnahmen könnten eine nach dem Hergang der Datenübermittlung erforderliche substantiierte Darlegung der nachteiligen Auswirkungen auf die Durchführung der Ermittlungen nicht ersetzen. Nach Gewährung von Akteneinsicht in Braunschweig seien solche Darlegungen erst recht erforderlich. Auf eine Schwächung ihrer Verhandlungsposition in dem von der EU-Kommission gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren könne sich die Beklagte nicht erfolgreich berufen. Schon eine Einbeziehung des Schutzes internationaler Verhandlungen vergleichbar dem Informationsfreiheitsgesetz komme nicht in Frage, weil das Umweltinformationsgesetz diesen Grund nicht vorsehe, die Ablehnungsgründe jedoch stets eng auszulegen seien. Bei unterstelltem Schutz internationaler Verhandlungen sei selbst bei eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle fraglich, ob die vorgetragene Strategie als politische Verhandlungsstrategie

vom Schutzzweck des Ablehnungsgrundes erfasst würde. Eine Verschleierung der möglichen Verletzung von EU-Recht diene keinem legitimen Zweck. Es sei nicht plausibel, weshalb die Herausgabe der Unterlagen und etwaige Kenntnis der EU-Kommission zu einer Verlängerung des Vertragsverletzungsverfahrens führen sollte, eher sei das Gegenteil zu erwarten. Auf das Vorliegen interner Mitteilungen des Ministeriums könne sich die Beklagte nach deren umfänglicher Weitergabe an die Staatsanwaltschaften nicht mehr berufen. Auch sei dieser Ablehnungsgrund in zeitlicher Hinsicht verbraucht, weil die Anordnung des Kraftfahrt-Bundesamtes jetzt mehrere Jahre zurückliege. Zudem sei auch nicht dargelegt, inwiefern noch von einer Relevanz der Unterlagen der Untersuchungskommission aus der hier betroffenen Zeitphase bis Februar 2016 auszugehen sei. Der Vortrag, dass die Aufarbeitung der Abgasthematik noch nicht abgeschlossen sei und Unterlagen deshalb vertraulich bleiben müssten, bleibe vage; konkrete laufende innerbehördliche Entscheidungsprozesse würden damit nicht bezeichnet. Ebenso wenig seien schutzwürdige Interessen Dritter dargelegt, nachdem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht Gegenstand des Klageverfahrens seien. Der Verweis auf die immense Bedeutung der Angelegenheit und die damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken sowie auf verfassungsrechtliche Positionen sei vage. Schutzzweck sei es nicht, fehlerhaftes Verhalten zu decken. Die Beklagte müsse konkrete vom Gesetz zu verhindernde Nachteile einer Offenlegung erläutern. Unverhältnismäßiger Aufwand liege nicht vor; insbesondere handele es sich nicht um eine so große Anzahl von Dokumenten, dass deren Sichtung in Bezug auf Ablehnungsgründe nicht geleistet werden könne. Schließlich bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Herausgabe, das weit über ein jeden Antrag rechtfertigendes Interesse hinausgehe. An den vom Kläger begehrten Unterlagen bestehe ein großes politisches Interesse auf nationaler und internationaler Ebene. Der sog. Dieselskandal sei einer der größten der deutschen Wirtschaftsgeschichte. Mehrere Millionen Fahrzeuge und deren Halter seien von den Abgasmanipulationen betroffen. Erste Fahrverbote für Dieselfahrzeuge seien eingeführt oder zu erwarten. Nicht zuletzt gingen die erhöhten Emissionen zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger. Ein breiteres und wichtigeres öffentliches Interesse lasse sich kaum denken.

- 28 Der Senat hat die Staatsanwaltschaften Braunschweig und Stuttgart um Auskunft gebeten, inwieweit sich eine Offenlegung der in ihren Ermittlungsverfahren als gegenständlich bezeichneten Unterlagen nach Gewährung von Akteneinsicht im Strafverfahren weiterhin nachteilig auf deren Durchführung auswirken kann. Beide Behörden haben darauf bezüglich von ihnen zuordnungsfähiger Unterlagen nachteilige Auswirkungen auf die laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausgeschlossen. Auf die Verfügungen des Berichterstatters vom 21. und 28. Januar 2019 und die hierzu erteilten Auskünfte vom 30. Januar, 12. und 27. Februar 2019 wird Bezug genommen.
- 29 Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird neben der Streitakte (4 Bände, 4 Beistücke) auf den Verwaltungsvorgang der Beklagten (1 Ordner), die vorgelegen haben und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

- 30 Die Berufung der Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 6. April 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Juni 2016 ist rechtmäßig und verletzt den

Kläger in seinem Anspruch auf Zugang zu den nach dem erstinstanzlichen Klageantrag noch im Streit stehenden Unterlagen (§§ 125 Abs. 1, 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

- 31 1. Die Anspruchsvoraussetzungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes – UIG – i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 17 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I, S. 2808), liegen vor. Insoweit nimmt der Senat auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Bezug (Urteilsabdruck S. 7 bis 9) und macht sich diese zu eigen (§ 130 b VwGO).
- 32 2. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht auch das Vorliegen einer Bereichsausnahme für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als grundsätzlich informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a UIG wegen Gesetzgebungstätigkeit auf der Ebene der Europäischen Union verneint.
- 33 Die Voraussetzungen hierfür darzulegen, ist im Streitfall Sache der informationspflichtigen Stelle, nicht des Anspruchstellers nach dem UIG. Denn es handelt sich um eine Ausnahme von der allgemein für oberste Bundesbehörden bestehenden Informationspflicht. Es gilt insoweit nichts anderes als für die im Gesetz geregelten und etwa darüber hinaus zu erwägende Ablehnungsgründe.
- 34 Die Bereichsausnahme gilt nur für die Tätigkeit des Bundesministeriums im Rahmen der Gesetzgebung auf nationaler Ebene (vgl. EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – C-204/09 – juris; Fluck/Theuer, in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Oktober 2018, Bd. 1 A III, § 2 UIG, Rn. 125). Die Vorschrift macht von der durch Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie (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, ABl. L 41 vom 14.02.2003, S. 26) eröffneten Möglichkeit Gebrauch vorzusehen, dass die Definition des Behördenbegriffs in Art. 2 Nr. 2 Satz 1 der Richtlinie keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgeberischer Eigenschaft handeln (vgl. auch Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Aarhus-Konvention). Die Richtlinie zielt entsprechend ihrem Regelungsauftrag auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Gesetzgebung im Recht der Mitgliedstaaten und eröffnet die Möglichkeit zu einer Bereichsausnahme, beschränkt sie aber auf die Mitwirkung an laufenden Gesetzgebungsverfahren wegen deren Eigenart und charakteristischen Merkmalen (vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juli 2013 – Rs. C-515/11 – NVwZ 2013, 1063, juris, Rn. 19 ff.).
- 35 Zwar unterscheidet § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG nach seinem Wortlaut nicht ausdrücklich zwischen der Gesetzgebung auf nationaler und supranationaler Ebene. Es gibt aber aus der Entstehungsgeschichte keinen Anhalt dafür, dass die Beteiligung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union einbezogen werden sollte. Die Begründung des Gesetzentwurfs vom 28. Mai 2014 zur Änderung u. a. des (damaligen) § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a (Einführung des Passus „... und solange ...“) stellt klar, dass ein Gesetzgebungsverfahren im Sinne der Norm „spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt abgeschlossen“ sei (BT-Drs. 18/1585 S. 8). Das zielt nur auf die nationale Gesetzgebung. Entsprechungen auf der Ebene der EU wie etwa die Verkündung im Amtsblatt der EU werden nicht erwähnt. Im Gegenteil stellt die Gesetzesbegründung heraus, dass dem Ziel der Umweltinformationsrichtlinie, zu größerer Transparenz zu führen, durch die Beschränkung der Bereichsausnahme auf den ordnungsgemäßen Ablauf des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Rechnung getragen wird, während der Erlass untergesetzlicher Normen nicht erfasst wird. Das Gesetz soll-

te damit der vorliegenden Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie angepasst werden, die es dem Recht der Mitgliedstaaten überlässt, den Begriff der Gesetzgebung, deren Verfahrensablauf zu schützen ist, in Abgrenzung von exekutiven Rechtssetzungsakten auszuformen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 35). Hätte der Gesetzgeber beabsichtigt, dabei auch die Mitwirkung an der Normsetzung auf europäischer Ebene zu berücksichtigen, hätte es auch insoweit näherer Ausführungen bedurft, welche Art unionsrechtlicher Normen (Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse) von der Regelung erfasst sein sollen. Daran fehlt es.

- 36 Soweit die Auslegung des nationalen Rechts danach ergibt, dass oberste Bundesbehörden nur dann keine informationspflichtigen Stellen sind, soweit und solange sie im Rahmen nationaler parlamentarischer Gesetzgebung tätig sind, ist für eine Klärung der durch die Umweltinformationsrichtlinie eröffneten Regelungsmöglichkeiten in einem Vorabentscheidungsverfahren kein Raum. Das erklärt im Übrigen auch, warum sich die zu deutschen Sachverhalten vorliegende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nur zu Fragen der nationalen Gesetzgebung verhält.
- 37 Eine Einbeziehung der europäischen Rechtssetzungsebenen in die Bereichsausnahme des UIG ist auch nicht als Ergebnis einer Parallelwertung der Regelungen des europäischen Rechts für den Zugang zu Umweltinformationen veranlasst. Diese Regelungen sprechen vielmehr gegen eine solche Einbeziehung und für eine Beschränkung der Bereichsausnahme auf die nationale Gesetzgebung.
- 38 Auf der Ebene der Gesetzgebungstätigkeit der Europäischen Union ist der Zugang zu Umweltinformationen durch die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 i.V.m. der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (sog. Transparenzverordnung) geregelt. Diesen Regelungen liegt, anders als die Beklagte mit dem Hinweis auf den Erwägungsgrund Nr. 6 der Transparenzverordnung meint, ein anderes Konzept mit geringerem Schutzniveau und dem Ziel größerer Transparenz zugrunde. Nach Art. 4 Abs. 3 der Transparenzverordnung wird der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, nur verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes Interesse an der Verbreitung. Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über den Zugang zu Umweltinformationen nimmt, wie das Verwaltungsgericht richtig ausführt, Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft nicht von der Informationspflicht aus, wenn sie in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber handeln, sondern ermöglicht lediglich eine Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, was aber eng auszulegen ist und das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und einen etwaigen Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt berücksichtigen muss (Art. 2 Abs. 1 Buchstabe c Satz 2, Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1367/2006).
- 39 Demgegenüber zielt die in der Umweltinformationsrichtlinie eingeräumte Regelungsbe fugnis auf eine vom Inhalt der Information und dem Bekanntgabeinteresse unabhängige Ausnahme von der Informationspflicht für einen bestimmten Tätigkeitsbereich der Behörde und siedelt diese systematisch bei der informationspflichtigen Stelle und dem insoweit geltenden Behördenbegriff an.
- 40 Danach verbietet sich eine von der Beklagten reklamierte Parallelwertung aus den Transparenzregeln für Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft für die hier anzu-

wendende Vorschrift des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a UIG. Das hätte nämlich einen Totalausschluss des Informationszugangs immer dann zur Folge, wenn Umweltinformationen von Bundesministerien der Gemeinschaft für Rechtssetzungsakte übermittelt werden, während auf europäischer Ebene eine differenzierte, tendenziell transparenzfördernde (s.a. Erwägungsgrund Nr. 6 der Transparenzverordnung) Entscheidung über die Verweigerung zu treffen wäre. Einklang hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen aus einem Rechtssetzungsverfahren auf europäischer Ebene lässt sich daher nur bei einer Beschränkung der Bereichsausnahme auf die Tätigkeit im Rahmen nationaler Gesetzgebung erreichen; divergierende Entscheidungen können durch Anwendung des Ablehnungsgrunds nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG vermieden werden, falls der Zugang auf europäischer Ebene verweigert wird oder einer solchen Entscheidung nicht vorgegriffen werden soll (vgl. zu einer solchen Konstellation: Senatsurteil vom 10. September 2015 – OVG 12 B 11.14 – ZUR 2016, 173, juris, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2016 – 7 B 32.15 – NVwZ 2016, 1566, juris).

- 41 Von dem Regelungsgehalt der auf die nationale Gesetzgebungsebene beschränkten Bereichsausnahme abgesehen fehlt es auch an dem funktional-inhaltlichen Zusammenhang der im Streit stehenden Unterlagen mit einem konkreten Gesetzgebungsverfahren. Dafür reicht ein bloßer thematischer Zusammenhang nicht aus, sondern es muss sich um solche Informationen handeln, die für die Gesetzgebung zusammengestellt oder ausgewertet werden. Auch dies bedarf konkreter Darlegung durch die Beklagte, der sie im vorliegenden Verfahren nicht gerecht geworden ist. Ihr Hinweis auf die Beteiligung des Bundesministeriums an der Gestaltung einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Typgenehmigungs-/MarktüberwachungsVO), welche die Rahmenrichtlinie 2007/46/EG abändern soll, und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen [Euro 5 und Euro 6] und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge) genügt dafür nicht. Denn die Tätigkeit, bei der die streitgegenständlichen Informationen der Beklagten übermittelt wurden, war exekutiv geprägt, weil mögliche Rechtsverstöße von Fahrzeugherstellern auf der Grundlage des bisher geltenden europäischen Rechts im Raum standen und Anlass zu der Prüfung gaben, ob und inwieweit deshalb ein konkretes Tätigwerden des Kraftfahrt-Bundesamtes angezeigt war. Dass einzelne Informationen im weiteren Verlauf für noch nicht abgeschlossene nationale Gesetzgebungsverfahren konkret herangezogen worden wären, kann dem Vorbringen der Beklagten nicht entnommen werden.
- 42 3. Ablehnungsgründe nach den §§ 8 und 9 UIG sind nicht gegeben.
- 43 a) Nachteilige Auswirkungen einer Bekanntgabe auf internationale Beziehungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 1. Alt. UIG stehen dem Anspruch unter Berücksichtigung des Vorlageverlangens der EU-Kommission in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Beklagte (Nr. 2016/2180) nicht entgegen.
- 44 Insoweit kann dahinstehen, ob der Ansicht des Verwaltungsgerichts gefolgt werden kann, dass mit vergleichendem Blick auf einen gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz fehlenden ausdrücklichen Ablehnungsgrund zum Schutz internationaler Verhandlungen ein Schutz der Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG nicht umfasst ist. Die vergleichende Betrachtung der Regelungen des

Informationsfreiheitsgesetzes trägt nicht, soweit dazu im Schrifttum vertreten wird, der Ablehnungsgrund des Schutzes internationaler Beziehungen nach § 3 Nr. 1 Buchstabe a IFG umfasse denjenigen des Schutzes der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen nach § 3 Nr. 3 Buchstabe a IFG sachlich (Roth, in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn. 97; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 195). Es spricht auch sonst viel dafür, dass mit dem Schutz der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen jedenfalls auch nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen vermieden werden sollen und dies auch bei Einnahme bestimmter Verhandlungspositionen der Bundesrepublik Deutschland zumindest der Fall sein kann.

- 45 Der Ablehnungsgrund ist jedoch durch die Beklagte nach dem dafür anzulegenden eingeschränkten Prüfungsmaßstab nicht dargelegt. Zwar erfasst der Ablehnungsgrund sämtliche auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen, also auch zur Europäischen Union (vgl. zu § 3 Nr. 1 Buchstabe a IFG: BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 22.08 – NVwZ 2010, 321, juris Rn. 14). Der Ablehnungsgrund kann daher etwa bezüglich der Offenlegung des Inhalts eines Aufforderungsschreibens der Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV greifen, zumal wenn ein Einsichtsbegehren auf europäischer Ebene erfolglos geblieben ist (vgl. Senatsurteil vom 10. September 2015 a.a.O., bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2016 a.a.O.). Um Unterlagen in diesem Sinne handelt es sich jedoch vorliegend nicht. Streitgegenstand sind der Beklagten vorliegende Unterlagen, die – nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung – eine Teilmenge derjenigen Unterlagen darstellen, deren Vorlage die EU-Kommission zur Prüfung einer Vertragsverletzung ebenfalls wünscht. Der mögliche Eintritt von Nachteilen für die internationalen Beziehungen durch eine Offenlegung muss Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die ihrerseits nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar ist. Das Gericht kann insoweit nur nachprüfen, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009, a.a.O., Rn. 20; Urteil vom 29. Juni 2016, a.a.O., Rn. 37). An einer einleuchtend begründeten Prognose nachteiliger Auswirkungen im Verhältnis zur EU-Kommission fehlt es hier.
- 46 Die Beklagte trägt vor, dass sie sich mit Blick auf das von der EU-Kommission geführte Vertragsverletzungsverfahren die Option erhalten möchte, auch die hier streitbefangenen Unterlagen nicht offenzulegen. Die dafür angeführte Begründung, diese Verfahrensweise ermögliche eine rasche Beilegung des Vertragsverletzungsverfahrens, ist widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Bereits die Vorstellung, das Vertragsverletzungsverfahren durch Nichtvorlage der Unterlagen beschleunigen und womöglich beilegen zu können, ist nicht plausibel. Der Kläger macht zu Recht geltend, dass der Eintritt des Gegenteils, also ein langwieriges Verfahren ohne Beilegungsaussicht, als Folge einer solchen Verfahrensweise eher wahrscheinlich ist. Die bisherige Dauer des Vertragsverletzungsverfahrens, das seit dem Jahre 2016 läuft, bestätigt diese Einschätzung. Die Beklagte bleibt darüber hinaus Erläuterungen schuldig, die ihrem Vortrag Sinnhaftigkeit verleihen würden. Zum einen führt der Umstand, dass mit der Offenlegung der hier streitbefangenen Unterlagen keineswegs alle von der EU-Kommission geforderten Unterlagen bekannt würden, nicht dazu, dass die behauptete Option, die Herausgabe der Unterlagen als „Verhandlungsmasse“ anzusehen, umfassend verloren ginge. Zum anderen erscheint die Prognose, dass sich die Offenlegung der hier streitigen Informationen auf

die Beziehungen zur Europäischen Union nachteilig auswirken würde, widersprüchlich. Angesichts des Herausgabeverlangens der Kommission liegt vielmehr die Erwartung nahe, dass die Nichtvorlage der Unterlagen die Beziehungen belastet, und es ist ungeachtet aller denkbaren Strategie wahrscheinlicher, dass eine Offenlegung im Vertragsverletzungsverfahren zumindest einen Streitpunkt ausräumen und deshalb zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen würde.

- 47 Soweit sich die Beklagte darüber hinaus in den spezifizierten Inhaltsverzeichnissen auf nachteilige Auswirkungen für internationale Beziehungen berufen hat, hält sie daran nach Angabe ihres Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung nicht mehr fest. Im Übrigen ermangeln auch die bisherigen Angaben an Nachvollziehbarkeit und Plausibilität, was den Eintritt nachteiliger Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Staaten oder supranationalen Organisationen angeht. Die Beklagte erläutert auch im Berufungsverfahren nicht, welche außenpolitischen Ziele sie insoweit verfolgt und inwiefern ein Bekanntwerden der im einzelnen gekennzeichneten Unterlagen sich auf die Beziehungen zu anderen Staaten und/oder supranationalen Organisationen nachteilig auszuwirken vermag.
- 48 b) Es sind auch keine nachteiligen Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG, die bei den Staatsanwaltschaften in Braunschweig und Stuttgart geführt werden, zu besorgen.
- 49 Es kann dahinstehen, inwiefern die Vorgehensweise der Beklagten, den Ermittlungsbehörden den einschlägigen Aktenbestand unter Hinweis auf das Vorliegen des Informationsbegehrens ohne nähere Sichtung und Bewertung der Erheblichkeit für die geführten Ermittlungen zu übermitteln, eine zuverlässige Aussage der sachnäheren Ermittlungsbehörde zur Frage nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen ermöglicht, die eine Vermutungswirkung für das Vorliegen des Ablehnungsgrunds auszulösen vermag (vgl. zum IFG: BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 18.12 – NVwZ 2015, 823, juris). Jedenfalls beschränkt sich die Auskunft der Staatsanwaltschaft auf die Frage einer Gefährdung des Untersuchungszwecks infolge der Bekanntgabe der Informationen durch die informationspflichtige Stelle. Diese hat sich im Falle eines Verwaltungsstreitverfahrens, in dem eine auf die Vermutungswirkung gestützte Verweigerung des Informationszugangs angegriffen wird, zu vergewissern, dass die Vermutungswirkung im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung noch greift. Das gilt insbesondere, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass die Vermutungswirkung entfallen sein könnte, wie etwa durch die Gewährung von umfassender Akteneinsicht für Verteidiger und Betroffene im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Aktuelle von früheren abweichende Einschätzungen der Strafverfolgungsbehörde zu nachteiligen Auswirkungen einer Bekanntgabe der Informationen sind in ein laufendes Verwaltungsstreitverfahren über den Informationszugang unverzüglich einzuführen.
- 50 Nach den im Verlauf des Berufungsverfahrens eingeholten Stellungnahmen der Staatsanwaltschaften Braunschweig und Stuttgart vom 4. September 2018 – von der Beklagten am 6. Februar 2019 vorgelegt –, vom 30. Januar, 12. und 27. Februar 2019 besteht keine Vermutung mehr dafür, dass der Untersuchungszweck der dortigen Verfahren bei einer Offenlegung der im Streit stehenden Informationen nachteilig betroffen sein könnte. Das weitere Vorbringen der Beklagten rechtfertigt eine solche Besorgnis ebenfalls nicht.
- 51 Ihre Ausführungen zum umfassenden Charakter des Ablehnungsgrunds stützen sich auf Rechtsprechung, die zur früheren Fassung des Umweltinformationsgesetzes ergangen

ist, das in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a.F. – anders als die geltende, eine Abwägung mit dem Informationsinteresse erfordernde Fassung – ein Entfallen des Anspruchs auf Informationszugang vorsah (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1999 – 7 C 32.98 – BVerwGE 110, 17, juris Rn. 21). Diese Rechtsprechung ist – abgesehen vom unverändert gebliebenen Schutzgut des Ablehnungsgrunds – durch Rechtsänderungen und nachfolgende Entscheidungen zum Informationsfreiheitsrecht, die sich auf den Bereich des Umweltinformationsrechts übertragen lassen, überholt (insbesondere BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, a.a.O., Rn. 16). War es unter der Geltung des früheren Rechts konsequent, dass ein Zugang zu Informationen während eines laufenden Ermittlungsverfahrens ausschließlich nach den dafür geltenden strafprozessualen Regelungen erfolgen konnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1999, a.a.O.), ist die informationspflichtige Stelle nunmehr grundsätzlich zu einer eigenständigen Entscheidung über den Ablehnungsgrund berufen. Will die Behörde den grundsätzlich gegebenen Informationszugang versagen, erschöpft sich ihre Darlegungslast nicht allein in der Benennung des einschlägigen Ausschlussgrunds. Im Zusammenwirken mit der Staatsanwaltschaft muss sie, soweit dies unter Wahrung der von ihr behaupteten Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen möglich ist, in nachvollziehbarer Weise Umstände vortragen, die auch für den Antragsteller, der die Informationen gerade nicht kennt, den Schluss zulassen, dass die Voraussetzungen des in Anspruch genommenen Versagungsgrunds vorliegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, a.a.O., Rn. 19, und vom 15. November 2012 – 7 C 1.12 – NVwZ 2013, 431, juris Rn. 41). Daran fehlt es. Nachdem die Staatsanwaltschaft nachteilige Auswirkungen einer Offenlegung der Informationen verneint hat, bedürfte es zusätzlicher Erläuterungen, die die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Strafrechtspflege nachvollziehbar, konkret und informationsbezogen aufzeigen. Dafür reicht es nicht aus, lediglich die Stellungnahmen der Staatsanwaltschaft dahin zu kritisieren, dass sie sich auf die Beantwortung des gerichtlichen Auskunftersuchens beschränken, ohne auf strafprozessuale Vorschriften einzugehen, die einer Zugänglichmachung der in den Ermittlungsakten enthaltenen Informationen an Dritte entgegenstehen. Diese Vorschriften betreffen nämlich die Offenlegung durch die Strafverfolgungsbehörde selbst und sind für die Pflichten informationspflichtiger Stellen im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes, das insoweit eigene verbindliche Regelungen enthält, ohne Bedeutung.

- 52 Der Ablehnungsgrund ist auch nicht dargelegt, soweit sich die Beklagte auf nachteilige Auswirkungen für laufende Gerichtsverfahren und den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren berufen will. Auch diese Alternativen des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG schützen primär das Verfahren und nur mittelbar auch die Partei oder den Beschuldigten bzw. Betroffenen des Verfahrens, nicht aber materielle Positionen der Beteiligten im Verfahren, insbesondere nicht der informationspflichtigen Stelle oder der Körperschaft, für die sie handelt (vgl. zu § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG: BVerwG, Beschluss vom 9. November 2010 – 7 B 43.10 – NVwZ 2011, 235, juris Rn. 12 m.w.N.; Senatsurteil vom 8. Mai 2014 – OVG 12 B 4.12 – NVwZ-RR 2015, 126, juris Rn. 19). Auch soweit die Beklagte auf die Gewährleistungen des Art. 6 EMRK, insbesondere die Unschuldsvermutung nach Art. 6 Abs. 2 EMRK hinweist, kann sie es nicht dabei bewenden lassen, auszuführen, dass der freie Zugang zu Informationen zu einer Veränderung der Verfahrensposition der Beteiligten und Betroffenen sowie mittelbar zu Einwirkungen auf die Beweislage oder zur Vereitelung bestehender Aufklärungsmöglichkeiten führen und die Rechtspflege dadurch Schaden nehmen könne, dass die Öffentlichkeit oder interessierte Kreise mit Hilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entscheidungsträger ausübten. Dieser Vortrag erschöpft sich in einer abstrakten Beschreibung von Sachverhalten und wird der gebotenen einzelfallbezogenen Darlegung nicht gerecht. Hierfür bedürfte es der konkreten Benennung von

Informationen und der konkreten Darstellung potentieller Folgen ihrer Offenlegung für die hier in Rede stehenden Schutzgüter. Entsprechende Darlegungen bleibt die Beklagte schuldig. Weder bezeichnet sie Betroffene der streitgegenständlichen Informationen, für die sich die Offenlegung nachteilig auswirken kann, noch kennzeichnet sie einzelne Informationen, von denen solches verfahrensrelevante Potential nachvollziehbar ausgeht. Sie legt auch nicht dar, inwiefern von einer Offenlegung der streitgegenständlichen Informationen Druck auf Entscheidungsträger, insbesondere auf unabhängige Gerichte, auszuüben vermag.

- 53 c) Die Beklagte kann die Ablehnung der Offenlegung der von ihr entsprechend spezifizierten Dokumente auch nicht auf nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG stützen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG).
- 54 Schutzgut dieses Ablehnungsgrunds ist der behördliche Entscheidungsprozess. Der Begriff der Beratungen bezieht sich allein auf den Beratungsvorgang; der Beratungsgegenstand wie auch das Beratungsergebnis sind vom Schutzbereich ausgenommen. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens, während zum nicht geschützten Beratungsgegenstand insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören können, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 – 7 C 7.12 – NVwZ 2012, 1619, juris Rn. 26). Hiernach bedürfte es weitaus differenzierterer Erläuterungen der Beklagten, welche der im Streit stehenden Unterlagen an welchen Stellen Inhalte aufweisen, die den Beratungsprozess wiedergeben.
- 55 Das gilt schon deshalb, weil die Unterlagen zu einem großen Teil im Rahmen der Aufklärung des Sachverhalts zu den Manipulationen der Stickoxid-Emissionswerte durch unzulässige Abschaltanlagen angefallen sind. Was die Rückrufanordnung gegenüber der V... AG angeht, betreffen solche Informationen den Beratungsgegenstand und das Beratungsergebnis, wobei die Beklagte selbst geltend macht, viele Dokumente seien von V... bzw. anderen Herstellern freiwillig zur Aufklärung über die Konformität ihrer Fahrzeuge eingereicht worden.
- 56 Bei den Protokollen der Untersuchungskommission hat die Beklagte zudem deren Charakter auch im Berufungsverfahren nicht so beschrieben, dass sie sich nachvollziehbar auf die pauschale Angabe zurückziehen kann, sie beträfen den Beratungsverlauf. Die Beklagte hat auf den erstinstanzlich aufgegriffenen Widerspruch zwischen Ergebnis- und Verlaufsprotokoll behauptet, im Sinne eines Ergebnisses wären „die wesentlichen Beratungsbeiträge zusammenfassend dargestellt“ und damit werde der Verlauf der Sitzungen dargestellt. In der mündlichen Verhandlung hat sie dies auf den Vorhalt, die Protokolle von teilweise mehrstündigen Sitzungen seien kurz und umfassten ohne Anlagen meist nur ein oder zwei Seiten, dahin präzisiert, dass im Wesentlichen Ergebnisse dargestellt, aber auch den Verlauf wiedergebende Beiträge von Kommissionsmitgliedern zusammengefasst seien. Dieser Vortrag – seine Richtigkeit unterstellt – eröffnet dem Senat nicht die Möglichkeit zu entscheiden, in welchem der im streitgegenständlichen Zeitraum angefallenen Protokolle der Untersuchungskommission Passagen enthalten sind, für die der Ablehnungsgrund einschlägig sein könnte. Da die Beklagte ihre spezifizierten

Inhaltsverzeichnisse im Berufungsverfahren nochmals überarbeitet und als Anlagen BK 1 bis BK 7 eingereicht hat, hätte sie ohne weiteres Angaben dazu machen können (und müssen), in welchen Dokumenten sich Informationen über den Beratungsverlauf finden. Da dies unterblieben ist, sind jedenfalls in Bezug auf die Protokolle der Untersuchungskommission auch fortbestehende Zweifel hinsichtlich der Richtigkeit der Darlegungen der Beklagten zu deren Inhalt nicht ausgeräumt worden.

- 57 Nicht zurückziehen kann sich die Beklagte darauf, die Unterlagen der Untersuchungskommission seien durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt. Zwar ist dieser Bereich der gubernativen Verantwortung im richtliniendeterminierten Umweltinformationsrecht dem Ablehnungsgrund nachteiliger Auswirkungen auf Beratungen zuzuordnen (vgl. Senatsurteil vom 13. November 2015 – OVG 12 B 16.14 – juris Rn. 34). Es muss aber dargetan werden, dass ein Beratungsvorgang im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vorliegt. Dafür reicht das hiesige Vorbringen nicht aus, die Informationen aus den Sitzungsprotokollen der Untersuchungskommission seien „in der Vergangenheit und aktuell Gegenstand von Vorbereitungen entsprechender Ressortabstimmungen und -entscheidungen und etwa im Rahmen des „Nationalen Forum Diesel“ in das ressortabgestimmte Maßnahmenpaket eingeflossen, um die Luftqualität zu verbessern und die Grenzwerte einzuhalten“. Denn diese Darstellung deutet allenfalls darauf hin, dass die Untersuchungskommission Grundlagen für die Ressortabstimmung innerhalb der Regierung beige-steuert hat, die – wie ausgeführt – schon begrifflich nicht dem Schutzbereich von Beratungen unterfallen.
- 58 Abgesehen davon liegt auch nicht auf der Hand, dass von einer Offenlegung der im Streit stehenden Informationen weiterhin nachteilige Auswirkungen auf den Entscheidungsprozess ausgehen können. Die im Streit befindlichen Informationen kennzeichnet, dass mit der Rückrufanordnung des Kraftfahrt-Bundesamtes von Mitte Oktober 2015 und dem im April 2016 ausgegebenen ersten Bericht der Untersuchungskommission zeitliche Endpunkte und Abschichtungen vorhanden sind, mit denen jedenfalls diesbezügliche Entscheidungsprozesse abgeschlossen worden sein dürften.
- 59 Zwar bildet der Abschluss des Verfahrens keine unüberwindliche zeitliche Grenze und führt nicht zwingend zum Wegfall des Geheimhaltungsinteresses hinsichtlich darin angestellter Überlegungen, wenn nachvollziehbar dargelegt werden kann, dass eine Offenlegung auch gegenwärtig und zukünftig noch nachteilige Auswirkungen auf Beratungen der informationspflichtigen Stellen befürchten lässt (vgl. zum IFG: BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 2011 – 7 B 14.11 – NVwZ 2011, 1072, juris Rn. 5). Die Darlegungen zu den Voraussetzungen des Ablehnungsgrunds müssen aber berücksichtigen, dass die Beratungen abgeschlossen sind, und erläutern, weshalb das Geheimhaltungsinteresse gleichwohl nicht entfallen ist (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012, a.a.O., Rn. 30; zum IFG: Urteil vom 30. März 2017 – 7 C 19.15 – NVwZ 2017, 1621, juris Rn. 10). Auch daran fehlt es.
- 60 Hinsichtlich der Rückrufaktion reicht es nicht aus, darauf zu verweisen, weitere Maßnahmen gegen denselben Fahrzeughersteller seien nicht ausgeschlossen. Insofern bleibt offen, warum hierfür allgemein oder jedenfalls bestimmte Überlegungen und Beratungsbeiträge vor der bereits erlassenen Maßnahme des Kraftfahrt-Bundesamtes auch künftig noch von solchem Gewicht sein können, dass sie weiterhin vertraulich bleiben müssen. Auch bei der Untersuchungskommission kann nicht angenommen werden, dass sie sich weiterhin mit denselben Gegenständen befasst, die sie bis zu dem hier einschlägigen Stichtag 24. Februar 2016 behandelt hat, sondern es ist davon auszugehen, dass

sie sich nach dem ersten Bericht von April 2016 anderen Themen und Fragestellungen zugewandt hat. Auch insoweit wäre daher darzulegen gewesen, dass sich die Offenlegung von Informationen abgeschlossener Beratungsprozesse für gegenwärtige Beratungen weiterhin nachteilig auswirken kann. Dieser Anforderung genügt die Beklagte nicht, wenn sie lediglich ausführt, dass die Untersuchungskommission weiterhin in nahezu unveränderter Zusammensetzung tage und ihre früheren Beratungen im Hinblick auf die Unbefangenheit ihrer Mitglieder in den weiteren Beratungen geheim gehalten werden müssten. Letzteres übersieht schon, dass dieser Gesichtspunkt nicht ohne weiteres deshalb trägt, weil hier eine Kommission gebildet wurde, sondern die Frage nach einer Fortdauer des Vertraulichkeitsschutzes nach den konkreten Verhältnissen des jeweiligen Sachbereichs zu beantworten ist (vgl. zum IFG: BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 2011, a.a.O. Rn. 7), was nähere Erläuterungen zu Arbeitsauftrag, Arbeitsweise und Zusammensetzung der Untersuchungskommission erfordert hätte. Was dem Senat zu Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission aus allgemein zugänglichen Quellen und den spezifizierten Inhaltsverzeichnissen bekannt ist, rechtfertigt jedenfalls nicht die Annahme, Mitglieder der Untersuchungskommission wären in ihrer Unbefangenheit beeinträchtigt, wenn sie jeweils zu berücksichtigen hätten, dass ihre Beiträge in der Öffentlichkeit bekannt werden. Vielmehr zeigen die veröffentlichten Berichte, dass die Beiträge in der zu Aufklärungszwecken eingesetzten Untersuchungskommission letzten Endes in der einen oder anderen Form, direkt oder indirekt, zur Veröffentlichung bestimmt sind, weil sie zur sachlichen Rechtfertigung sowohl konkreter Maßnahmen der für die Überwachung der Produktkonformität in Verkehr gebrachter Kraftfahrzeuge mit der Typgenehmigung zuständigen Behörde als auch – wie von der Beklagten vorgetragen – der weiteren politischen Vorgehensweise bei Maßnahmen zur Luftreinhaltung dienen.

- 61 d) Auch die Berufung der Beklagten darauf, bestimmte der streitbefangenen Unterlagen seien als interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stelle gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG vor einer Offenlegung zu schützen, rechtfertigt die Ablehnung des klägerischen Antrags nicht.
- 62 Interne Mitteilungen in diesem Sinne sind nur solche, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle nicht verlassen (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 a.a.O., Rn. 35). Insoweit ist dem Verwaltungsgericht darin beizupflichten, dass das streitbefangene Material diese Qualifikation mit der umfänglichen Übersendung digitalisierter Akteninhalte an die Staatsanwaltschaften in Braunschweig und Stuttgart durch die Beklagte verloren hat, soweit es sie jemals besessen hatte. Auch der Vortrag, die Unterlagen seien jedenfalls solange intern, wie dort keine Akteneinsicht gewährt worden ist, kann nach der umfassenden Gewährung von Akteneinsicht für Beschuldigte und Betroffene durch die Staatsanwaltschaft Braunschweig nicht mehr greifen.
- 63 e) Der Informationszugang kann auch nicht unter Berufung auf § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG abgelehnt werden. Hiernach dürfen Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe überwiegt.
- 64 Die Beklagte zieht diesen Ablehnungsgrund für eine Reihe von Unterlagen heran, die von bestimmten Fahrzeugherstellern der Untersuchungskommission vorgelegt wurden, ohne dass sie von dem betreffenden Hersteller oder der Beklagten als Betriebs- oder Ge-

schäftsgeheimnis bzw. geistiges Eigentum gekennzeichnet worden wären (Informationen von H..., S..., O..., N..., F... und F..., s. Anlage BK 6 u. 7). Dabei weist sie allerdings als nachteilige Auswirkung in der Regel auf Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten hin, was primär auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hindeutet, die vorliegend nach der Klarstellung des Klägers keine von seinem Antrag umfasste Informationen betreffen würde. Begrifflich kann indessen nicht ausgeschlossen werden, dass Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 und Abs. 2 UIG bezüglich derselben Information vorliegen können, was insbesondere für das daraus folgende Gewicht des Geheimhaltungsinteresses in einer vorzunehmenden Abwägung von Bedeutung sein kann. Der Senat geht jedoch wegen der Eingrenzung des Streitgegenstandes durch den klägerischen Antrag davon aus, dass die Beklagte den Ablehnungsgrund nur für solche Informationen heranziehen möchte, die auch Gegenstand des Verfahrens sind. Dafür spricht auch, dass es sich nach den spezifizierten Inhaltsverzeichnissen ganz überwiegend um Darstellungen von technischen Bauteilen des Abgassystems und – teilweise ebenfalls illustrierten – Beschreibungen ihrer Funktion und dabei auftretenden Problemen bzw. Störungen handelt, die insofern keine Geheimnisse darstellen, weil durch eine technische Analyse der Bauteile von auf dem Markt erhältlichen Fahrzeugen als solcher und im Betrieb deren Eigenschaften und Funktionsweise festgestellt und nachvollzogen werden könnten.

- 65 Die Beklagte legt insoweit den Begriff der Interessen des Dritten zutreffend weiter als den des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses aus. Erfasst ist jeder schutzwürdige Belang des Dritten, ebenso wie jede nachteilige Auswirkung zur Erfüllung des Tatbestands genügt (vgl. auch Reidt/Schiller, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 87. EL Juli 2018, UIG, § 9, Rn. 49). Das unterschiedliche Gewicht solcher Auswirkungen ist sodann im Rahmen der Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen. Deshalb kann die Offenlegung von Wissen über bauartbedingte Fehleranfälligkeit technischer Bauteile des Abgassystems unter bestimmten Betriebsbedingungen, auch wenn es sich dabei aus den dargestellten Gründen nicht um Betriebsgeheimnisse des Herstellers oder sein geistiges Eigentum handelt, durchaus nachteilige Auswirkungen auf die Interessen des Herstellers haben, der sie vor der Untersuchungskommission offengelegt hat. Bei einer Bekanntgabe erfahren sowohl Konkurrenten und interessierte sachverständige Kreise, was sie sonst nur im Wege möglicherweise aufwändiger Recherche und Untersuchung des (Konkurrenz-)Produkts hätten in Erfahrung bringen können, als auch der Verbraucher, welche Probleme die Abgasreinigung bereitet und wo Nachteile der konkreten Produkte hinsichtlich des Freisetzens bestimmter Abgasanteile liegen, womit ein Imageverlust sowohl des Unternehmens als auch einzelner Produkte verbunden sein kann. Das muss bei freiwillig und vertraulich eröffneten Informationen nicht hingenommen werden.
- 66 Der Senat teilt auch die Bewertung des Verwaltungsgerichts nicht, dass die Kennzeichnung solcher Informationen als „vertraulich“ (gleich in welcher Sprache) lediglich zum Ausdruck bringt, dass keine Einwilligung für eine Offenlegung vorliegt. Hinter einer solchen Willenserklärung steht zugleich das materielle Interesse, weswegen die Einwilligung verweigert wird. Dieses muss in dem Fall, in dem es – wie hier – aus der Art der Unterlagen und der Erkennbarkeit der Nachteiligkeit einer Offenlegung auf der Hand liegt, nicht explizit zum Ausdruck gebracht werden. Das schließt zwar nicht aus, dass in anderen, weniger deutlichen Fallgestaltungen die nachteiligen Auswirkungen von der informationspflichtigen Stelle explizit dargelegt werden müssen. Vorliegend kann der Beklagten insoweit aber ein Darlegungsmangel nicht vorgeworfen werden.

- 67 Der Berufung auf den Ablehnungsgrund liegt aber ein eklatanter Abwägungsmangel zugrunde. Schon die Veröffentlichung von Berichten der Untersuchungskommission zeigt, dass die Beklagte selbst eine Information der Öffentlichkeit über die Abgasproblematik bei den auf dem Markt erhältlichen Fahrzeugen für erforderlich hält. Vor dem Hintergrund, dass die Angabe von Verbrauchs- und Abgaswerten gerade deshalb verpflichtend eingeführt wurde, um umweltbewussten Verbrauchern einen Vergleich der auf dem Markt angebotenen Kraftfahrzeuge hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs und der von ihnen ausgehenden Umweltbelastung zu ermöglichen, sowie angesichts des Nichterreichens selbst gesetzter Klimaziele und der Überschreitungen der Abgasgrenzwerte in vielen Städten besteht ein – über das von der Beklagten zugestandene – weit hinausreichendes öffentliches Interesse an der Klärung der Beteiligung des Fahrzeugverkehrs an diesen Erscheinungen und insbesondere an den produktbedingten Ursachen. Das Gewicht dieses Interesses ist dadurch geprägt, dass die Aufdeckung von Manipulationen durch unzulässige Abschaltvorrichtungen für die Abgasreinigung gezeigt hat, dass Standards, die mit dem Typgenehmigungsverfahren europaweit sichergestellt werden sollten, auch jenseits solcher Umgehungen nicht eingehalten werden. Es besteht insoweit ein außerordentliches Interesse daran, dass die Ursachen hierfür, sowohl was die rechtlichen Grundlagen als auch die technische Umsetzung angeht, offengelegt werden, um nachhaltige Verbesserungen zu erreichen und die Fahrzeughersteller hierzu anzuhalten. Demgegenüber können sich Fahrzeughersteller, die die Verbraucher insoweit über die Vergleichbarkeit von Verbrauchs- und Abgasmesswerten und die wahre Umweltbelastung durch ihre Produkte im Echtbetrieb getäuscht oder jedenfalls im Unklaren gelassen haben, nicht auf nachteilige Auswirkungen der Offenlegung von Umweltinformationen, die diesen Sachverhalt betreffen, im Wettbewerb oder für ihr Image und das ihrer Produkte berufen.
- 68 4. Schließlich kann der Informationszugang nicht wegen eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands verweigert werden. Mit dem Verwaltungsgericht kann insoweit auf sich beruhen, ob und unter welchen – engen – Voraussetzungen eine Berufung auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand in Betracht kommt. Die Beklagte hat nicht dargetan, dass der Aufwand im vorliegenden Fall nicht leistbar ist. Die Bearbeitung von Anträgen nach dem Umweltinformationsgesetz bzw. Informationsfreiheitsgesetz gehört zu den gesetzlichen Aufgaben jeder informationspflichtigen Stelle und der Haushaltsgesetzgeber hat dafür Sorge zu tragen, dass entsprechende Arbeitskraftkapazität zur Bewältigung auch dieser Aufgabe bei den Behörden vorhanden ist. Objektiv ist der Umfang des durch den Antrag des Klägers überschaubar umrissenen Aktenmaterials nicht so groß, dass Raum für eine Überforderung der informationspflichtigen Stelle gegeben wäre. Allein mit der Aussage, dass die Erstellung der spezifizierten Inhaltsverzeichnisse und die Zuordnung der Ablehnungsgründe einen gewissen Aufwand erfordert haben, ist dessen Unverhältnismäßigkeit nicht dargetan.
- 69 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.
- 70 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.
- 71 BESCHLUSS

- 72 Der Wert des Streitgegenstandes wird für die zweite Rechtsstufe auf 10.000 Euro festgesetzt.
- 73 **Gründe:**
- 74 Die Wertfestsetzung beruht auf §§ 39 Abs. 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG und berücksichtigt, dass Gegenstand des Berufungsverfahrens zwei Anträge auf Informationszugang nach dem Umweltinformationsgesetz sind.
- 75 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG)