
Datum: 01.03.2011
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 A 3358/08
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2011:0301.8A3358.08.00

Tenor:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 23. Oktober 2008 geändert und zur Klarstellung neu gefasst:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucher-schutz vom 27. Juli 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 31. Oktober 2006 verpflichtet, dem Kläger gemäß seinem Antrag vom 3. Juni 2006 die Angaben über Direktzahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 jeweils in der Form zu übermitteln, dass

a) für jeden Antragsteller (anonymisiert) der gesamte Betrag der Direktzahlungen

und

b) gegliedert nach Bundesländern für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Direktzahlungen erhalten haben, jeweils der Name/die Betriebsbezeichnung, das jeweilige Bundesland und der gesamte Betrag der Direktzahlungen, soweit es sich bei den Empfängern um juristische Personen handelt,

angegeben werden.

Soweit es sich unter b) um sonstige Empfänger handelt, wird die Beklagte verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 3. Juni 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Die weitergehende Berufung des Klägers und die Berufung der Beklagten werden zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Instanzen tragen der Kläger zu 1/8 und die Beklagte zu 7/8.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hin-terlegung des beizutreibenden Betrags ab-wen-den, wenn nicht der jeweilige Voll-streckungsgläubiger vor der Vollstreckung in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

<u>Tatbestand:</u>	1
Der Kläger ist ein eingetragener Naturschutzverein. Er begehrt von der Beklagten Auskünfte über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt (hier: Direktzahlungen für die Haushaltsjahre 2004 und 2005).	2
Der Kläger bat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV, im Folgenden auch: Ministerium) mit Schreiben vom 3. Juni 2006 u. a. um "Angabe der gewährten Direktzahlungen sowohl für das Jahr 2004 als auch für das Jahr 2005, und zwar in der folgenden Form:	3
a. für jeden Antragsteller den gesamten Betrag der gewährten Beihilfen	4
b. gegliedert nach Bundesland für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, die Angabe des Namens/der Betriebsbezeichnung des jeweiligen Bundeslandes."	
Mit Ablehnungsbescheid vom 27. Juli 2006 lehnte das Ministerium das Auskunftsbegehren im Wesentlichen mit der Begründung ab, dass es über die begehrten Daten nicht verfügungsbefugt sei, da sie dem BMELV nur zum Zwecke der Weiterleitung an die EU-Kommission in Brüssel übermittelt würden.	5
Mit seinem dagegen eingelegten Widerspruch machte der Kläger im Wesentlichen geltend, es komme nicht darauf an, wer die Daten erhoben habe, sondern nur darauf, dass der Behörde kraft Gesetzes oder Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht zustehe. Das sei immer dann anzunehmen, wenn die Behörde mit den Daten in bestimmter Art und Weise verfahren solle, wie hier durch die Weiterleitung an die EU-Kommission. Der Gesetzgeber	6

gehe ausdrücklich davon aus, dass mehrere Behörden gleichzeitig Verfügungsberechtigt sein könnten. Dass BMELV könne sich auch nicht - wie im Ablehnungsbescheid geschehen - auf einen zu hohen Verwaltungsaufwand berufen, da dies keinen Ablehnungsgrund darstelle. Im Übrigen entstehe der Verwaltungsaufwand auch nicht, da kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis betroffen sei. Die erbetenen Auskünfte seien in den beteiligten Kreisen ohnehin bekannt, da man die Verhältnisse der agrarischen Großbetriebe kenne. Jedenfalls sei kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung erkennbar, da bei Weitergabe keine Schädigung des Unternehmens, insbesondere nicht in wettbewerblicher Hinsicht, zu erwarten sei; es gebe keinen Wettbewerb um Subventionen, da die Vergabe nach festen Regeln erfolge. Schließlich gehe es um die Verwendung öffentlicher Gelder, an deren Verwendung der Steuerzahler ein Interesse habe. Das gelte insbesondere für Subventionen, die ohne Gegenleistung gewährt würden.

Es handele sich jedenfalls in erheblichem Umfang um Umweltinformationen mit der Folge, dass es nicht auf die Zustimmung der Betroffenen ankomme, sondern auf eine Abwägung zwischen dem persönlichen Interesse des Subventionsempfängers mit dem öffentlichen Interesse. Es gehe um Umweltinformationen, da der Agrarsektor betroffen sei und alle die Landwirtschaft betreffenden Maßnahmen die Umwelt berührten. Der dabei jeweils gegebene mittelbare Umweltbezug reiche insoweit aus.

7

Mit Widerspruchsbescheid vom 31. Oktober 2006 wies das BMELV den Widerspruch zurück. Zur Begründung machte es erneut geltend, dass es nicht Verfügungsbefugt sei, da die Daten der Länder zu den Direktzahlungen ihm nur zum Zwecke der Weiterleitung an die EU-Kommission vorlägen. Die Verfügungsbefugnis einer Behörde, die die Daten nicht selbst erhoben habe und die an sie lediglich zum Zwecke der Weiterleitung abgegeben worden seien, hänge von einer gesetzlichen Regelung oder einer Vereinbarung ab. Beide Gesichtspunkte führten hier nicht zu einer Verfügungsbefugnis. Aus der bloßen aktenmäßigen Ablage folge keine Verfügungsbefugnis. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die unzuständige Behörde u. U. weiteren Verwaltungsaufwand zu betreiben hätte, hier z. B. in Form einer Beteiligung von mehr als 250.000 Direktzahlungsempfängern in den Ländern. Ein unzumutbarer Verwaltungsaufwand bei den betroffenen Behörden habe nicht in der Absicht des IFG-Gesetzgebers gelegen.

8

Das Umweltinformationsgesetz sei nicht anwendbar, da es sich nicht um Umweltinformationen handele. Die Zahlungen stellten Marktordnungsmaßnahmen dar und hätten keinen Umweltbezug, auch keinen mittelbaren. Es handele sich um Instrumente der Marktsteuerung mit dem Ziel, Märkte und Preise zu stabilisieren und der Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Die Zahlungen dienten dem Ziel, die durch die Senkung institutioneller Preise entstehenden Einkommenseinbußen durch eine Ausgleichszahlung an die Erzeuger auszugleichen, hätten aber keine umweltschützende Zielsetzung.

9

Der Kläger hat am 28. November 2006 Klage erhoben. Zu deren Begründung hat er unter Wiederholung und Vertiefung seines Vorbringens im Widerspruchsverfahren im Wesentlichen ergänzend geltend gemacht: Die Verfügungsbefugnis sei dem Ministerium stillschweigend durch die Übersendung der Daten eingeräumt worden. Maßgeblich sei, ob die Daten zur eigenen Aufgabenerfüllung benötigt würden und auf Dauer überlassen worden seien. Das sei hier der Fall.

10

Für die Einordnung der Daten als Umweltinformation sei eine umweltschützende Zielsetzung nicht erforderlich; ausreichend sei eine mögliche Auswirkung auf die Umwelt, was etwa bei Flächenstilllegungsprämien, aber auch bei produktbezogenen Zahlungen offensichtlich sei.

11

Der Kläger fügte seiner Klage ein "Kurzgutachten zur Umweltrelevanz der EU-Direktzahlungen an die Landwirtschaft" des Dipl.Ing. agr. N. I. von der Universität L. bei.

Der Kläger hat beantragt, 12

die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 27. Juli 2006 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheids vom 31. Oktober 2006 zu verpflichten, ihm gemäß seinem Antrag vom 3. Juni 2006 die Angaben über Direktzahlungen für die Jahre 2004 und 2005 jeweils in der Form zu übermitteln, dass

- a. für jeden Antragsteller der gesamte Betrag der gewährten Beihilfen und 14
- b. gegliedert nach Bundesland für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Beihilfen erhalten haben, die Angabe des Namens/der Betriebsbezeichnung und des jeweiligen Bundeslandes

angegeben werden. 15

Er hat in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass mit dem unter a) angeführten Antrag nur mitgeteilt werden sollte, welchen Betrag jeder nicht individualisierte Antragsteller erhalten habe. Insbesondere sei die Angabe des Namens bzw. der Firma nicht erforderlich. Der Name bzw. die Betriebsbezeichnung werde nur mit dem unter b) gestellten Antrag begehrt. 16

Die Beklagte hat beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Sie hat die Gründe der angegriffenen Bescheide wiederholt und vertieft und darüber hinaus geltend gemacht, dass sich ein Informationsanspruch weder aus dem Informationsfreiheitsgesetz noch aus dem Umweltinformationsfreiheitsgesetz ergebe. Es handele sich schon nicht um eine amtliche Information, da dem BMELV keine Aufzeichnungen über die 20 Empfänger der höchsten Subventionen vorlägen. Im Übrigen fehle dem BMELV die erforderliche Verfügungsbefugnis; ihm komme nur eine Botenstellung zu. Auch aus EU-Recht sei keine gesetzlich eingeräumte Verfügungsbefugnis abzuleiten, da aus EU-Recht nichts für die innerstaatliche Aufgabenteilung folge. Im Übrigen habe die Agrarministerkonferenz beschlossen, dass auch eine anonyme Liste der Empfänger nicht herausgegeben werden dürfe. 19

Das Umweltinformationsgesetz sei nicht anwendbar, weil keine Information über die Umwelt begehrt werde. Der weite Begriff der Umweltinformation bedürfe der Eingrenzung durch das Erfordernis der umweltschützenden Intention. Auskünfte über Direktzahlungen hätten keinen hinreichenden Umweltinformationsgehalt, da sich allein aus der Höhe keine Aussage zur Umwelt entnehmen lasse. 20

Die Direktzahlungen erfolgten allein im Interesse der Marktordnung und Einkommensstützung. Die Möglichkeit, beim einzelnen Direktzahlungsempfänger die Einhaltung der cross-compliance-Bedingungen zu überprüfen und Verstöße entsprechend zu sanktionieren, mache aus dem Instrument Direktzahlungen noch keine umweltrelevante Maßnahme und Informationen darüber noch nicht zu Umweltinformationen. Aus der Höhe der im Jahre 2005 gewährten Betriebsprämie könnten keine Rückschlüsse aus der 21

bewirtschafteten Fläche gezogen werden, da der Wert eines Zahlungsanspruches je Hektar zwischen 50,00 Euro und mehreren Tausend Euro schwanken könne. Rückschlüsse betreffend die bewirtschafteten Flächen oder die Einhaltung von Umweltschutzbestimmungen seien nicht möglich. So lasse sich aus der Höhe der Zahlungen gerade nicht entnehmen, ob diese ungekürzt oder wegen der Nichteinhaltung der cross-compliance-Vorschriften gekürzt gewährt worden seien. Schließlich könne selbst aus dem Umstand, dass ein Betrieb keine Mittel erhalte, nicht auf eine Nichteinhaltung von Umweltschutzbestimmungen geschlossen werden, da kein Zwang bestehe, die Subventionen in Anspruch zu nehmen. Mit anderen Worten hafte den begehrten Informationen lediglich der Aussagegehalt an, dass die Mittelgewährung grundsätzlich in einem Zusammenhang mit der Einhaltung oder der Nichteinhaltung umweltrelevanter Grundanforderungen stehe. Eine nähere Spezifikation des Zusammenhangs sei nicht möglich. Damit erschöpfe sich der Aussagegehalt der begehrten Informationen jedoch in einer dem Kläger ohnehin schon bekannten Information, so dass das Rechtsschutzinteresse des Klägers zweifelhaft sei.

Es müsse auch beachtet werden, dass die Informationen teilweise aus solchen Bundesländern übermittelt worden seien, die keine Landes-Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben. Diesen Bundesländern sei es wichtig, dass ihre gesetzgeberische Entscheidung respektiert werde und die von ihnen übermittelten Informationen nicht frei zugänglich gemacht würden. Schließlich würde man unter Umgehung der in der Sache zuständigen Behörden der Länder bei Bejahung eines Auskunftsanspruches des Klägers ein "Behörden-Shopping" zulassen, was nach dem Gesetz gerade verhindert werden solle. Es würden die sachlichen Zuständigkeiten missachtet und überdies unnötiger Verwaltungsaufwand in erheblichem Ausmaß verursacht.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Wesentlichen stattgegeben.

Der Kläger habe gegen die Beklagte einen Anspruch auf Auskunft über die Höhe der gewährten Direktzahlungen für jeden Antragsteller für die Jahre 2004 und 2005. Der Anspruch ergebe sich aus § 3 UIG. Bei den nachgefragten Angaben handele es sich um Umweltinformationen, auch wenn sich die Förderungen in den Jahren 2004 und 2005 unterschieden.

Hinsichtlich des Antrags zu 1 a) könne sich die Beklagte nicht auf Ablehnungsgründe berufen. Es gehe weder um personenbezogene Daten nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG noch um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG, da der Kläger lediglich Informationen über die einzelnen Beträge, nicht aber über die einzelnen Betriebe bzw. die einzelnen Betriebsinhaber verlangt habe.

Hinsichtlich der mit dem Antrag zu 1 b) begehrten Übermittlung der Angaben über Direktzahlungen sei die Klage nur teilweise begründet. Auch insoweit erweise sich der Ablehnungsbescheid des Ministeriums als rechtswidrig; mangels Spruchreife stehe dem Kläger aber lediglich ein Anspruch auf erneute Bescheidung seines Antrags zu. Der Anspruch ergebe sich ebenfalls aus § 3 Abs. 1 UIG. Dem Anspruch stehe nicht entgegen, dass im Ministerium keine Aufstellung oder Liste mit den Namen der 20 Empfänger mit den höchsten Agrarbeihilfen je Bundesland vorhanden sei. Eine informationspflichtige Stelle verfüge vielmehr auch dann über die Umweltinformation, wenn diese erst aus bereits vorhandenen Informationen zusammengestellt werden müsse. Die Sache sei aber nicht spruchreif i. S. d. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO, weil gegenwärtig nicht festgestellt werden könne, ob dem Informationsanspruch Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG und/oder nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG entgegenstünden. Bei den natürlichen Personen einschließlich der Ein-Mann-GmbHs handele es sich um die Offenbarung personenbezogener Daten. Die

mangelnde Spruchreife ergebe sich daraus, dass die Beklagte zunächst die Frage der Zustimmung der betroffenen Landwirte ermitteln müsse. Erst wenn feststehe, dass diese ihre Zustimmung verweigerten, komme es weiter darauf an, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiege. Ähnliches gelte für das etwaige Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG. Bei der Höhe der einem Betrieb gewährten Agrarsubventionen handele es sich um ein Geschäftsgeheimnis. Denn derartige Zahlungen machten insbesondere bei den 20 höchstsubventionierten Betrieben je Bundesland einen erheblichen Teil der den Betrieben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus, die Einfluss auf die Kostenseite habe.

Gegen das Urteil haben der Kläger und die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. 27

- Der Kläger hält an seiner Auffassung fest, das Ministerium sei hinsichtlich der begehrten Informationen verfügungsbefugt. Auch ein zu hoher Aufwand sei kein Ablehnungsgrund, weder nach dem Umweltinformations- noch nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Die begehrten Informationen seien keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse. Es gehe nicht um Wettbewerb, sondern um die staatliche Steuerung eines bestimmten Wirtschaftssektors. Auch mittelbare Auswirkungen auf den Wettbewerb lägen nicht vor. Mögliche Rückschlüsse auf differenzierte betriebliche Informationen seien ausgeschlossen, da der Kläger lediglich aggregierte Daten verlange. Im Übrigen sei auf die neuesten Entwicklungen in der Europäischen Transparenzinitiative hinzuweisen. Gemäß Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik seien Informationen über die Empfänger von Agrarsubventionen wie die hier begehrten - insbesondere die Namen/Firmenbezeichnungen sowie die Höhe der in einem Haushaltsjahr empfangenen Beträge - ab bestimmten Zeitpunkten (1. Januar 2007 oder später) zu veröffentlichen. Die genannten Vorschriften seien mit dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) in nationales Recht umgesetzt worden. Zwar seien die genannten Regelungen wegen des zurückliegenden Zeitraums auf die hier streitigen Informationen nicht anwendbar; ihnen könne aber die gesetzgeberische Wertung entnommen werden, dass das berechnigte Interesse an der Geheimhaltung nicht (mehr) bejaht werden könne. 28

Hilfsweise falle jedenfalls die Abwägung im Rahmen des § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG zu Gunsten des Klägers aus. Auf der Seite des öffentlichen Interesses im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG seien das Transparenzgebot, der freie Meinungs austausch und schließlich der Grundsatz der Haushaltsöffentlichkeit zu berücksichtigen. Diese Interessen überwiegen ein etwaiges, hilfsweise unterstelltes Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen. 29

Der Kläger beantragt, 30

die Beklagte unter teilweiser Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Köln vom 23. Oktober 2008 sowie unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 27. Juli 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 31. Oktober 2006 zu verpflichten, ihm gemäß seinem Antrag vom 3. Juni 2006 die Angaben über Direktzahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 jeweils in der Form zu übermitteln, dass 31

a. für jeden Antragsteller (anonym) der gesamte Betrag der Direktzahlungen und 32

b. gegliedert nach Bundesländern für diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Direktzahlungen erhalten haben, jeweils der Name/die Betriebsbezeichnung, das jeweilige Bundesland und der gesamte Betrag der Direktzahlungen angegeben werden. 33

Die Beklagte beantragt, 34

die Klage unter Aufhebung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts Köln vom 23. Oktober 2008 insgesamt abzuweisen. 35

Die Beklagte hält an ihrer Auffassung fest, die begehrten Informationen stellten keine Umweltinformationen dar. Dies gelte insbesondere für den Antrag zu a), der sich auf eine anonyme Liste beschränke. Die Daten hätten keinen Aussagewert in Bezug auf Umweltfaktoren. 36

Dass der unzumutbare Aufwand durchaus ein Ablehnungsgrund sei, ergebe sich unmittelbar aus Erwägungsgrund 21 der UIG-Richtlinie ("soweit angemessen"). Der unzumutbare Aufwand ergebe sich hier aus dem Datenformat (csv-Datei), in dem das Ministerium die gewünschten Daten von den Ländern erhalte, und dem hiermit zusammenhängenden Erfordernis, die Daten zunächst in eine andere Datenbank einzulesen und nach den vom Kläger gewünschten Kriterien zu bearbeiten. Auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz stehe dem Kläger kein Anspruch zu. Es fehle an einer amtlichen Information. Jedenfalls fehle ihr - der Beklagten - die Verfügungsbefugnis, da allein die Bundesländer für die Durchführung der Direktzahlungen zuständig seien und ihr eine reine Botenstellung zukomme. Darüber hinaus liege ein Geschäftsgeheimnis vor. 37

Die Vertreter der Beklagten haben in der mündlichen Verhandlung den Vorgang der Datenübermittlung sowie das Erfordernis der Datenbearbeitung näher erläutert: Es gebe in Deutschland verschiedene Zahlstellen für die Zahlung von Agrarsubventionen aus dem EU-Agrarhaushalt; in den Jahren 2004 und 2005 seien es 19 bzw. 20 gewesen. Diese Zahlstellen stellten der Beklagten als sogenannte Koordinierungsstelle am Ende jedes Haushaltsjahres im Rahmen der Rechnungskontrolle die Buchführungsdaten jeweils auf einer CD - in Form einer sog. Kreuzchen- (oder X-)Liste - zur Weitergabe an die EG-Kommission zur Verfügung. Eine Kopie verbleibe zu Dokumentationszwecken im Archiv des BMELV. Die Einzelheiten seien jeweils in einer EG-Verordnung geregelt. Eine Kontrolle der materiellen Berechtigung der Zahlungen werde in Brüssel nicht vorgenommen. Dies geschehe erst in den folgenden zwei Jahren durch stichprobenartige Überprüfung bei den Zahlstellen. Die CDs würden bei der Beklagten ausschließlich darauf geprüft, ob sie überhaupt Daten im vorgeschriebenen Format enthielten. 38

Um die vom Kläger gewünschten Daten zu ermitteln, müsse zunächst das csv-Format (comma separated values) in eine Access-Datenbank transformiert werden. Für das Erstellen des erforderlichen Programms, das Einlesen der Daten und das Erstellen der Daten nach Haushaltslinien/Subventionsarten benötige man voraussichtlich einige Tage Arbeitszeit. Ein nicht unerheblicher Arbeitsaufwand entstehe bei der Ermittlung der vom Kläger gewünschten Gesamtsummen deshalb, weil die einzelnen Betriebe zum Teil unter unterschiedlichen Betriebsnummern in den verschiedenen Bundesländern oder bei den verschiedenen Subventionsarten geführt würden. 39

Darüber hinaus ergäben sich daraus Schwierigkeiten, dass die Datensätze keine Differenzierung zwischen natürlichen und juristischen Personen enthielten. Auch aus den 40

Namen der Empfänger sei grundsätzlich nicht erkennbar, ob es sich um eine juristische oder eine natürliche Person handele. Dies hänge damit zusammen, dass in den vom Klageantrag erfassten Haushaltsjahren die Empfänger nicht immer hinreichend vollständige Angaben gemacht hätten, zum Teil hätten auch die Zahlstellen die Listen nicht immer genau geführt. Damals sei die Unterscheidung auch nicht notwendig gewesen. Erst im Hinblick auf die spätere Veröffentlichungspflicht und das EuGH-Urteil vom 9. November 2010 (C-92/09 und C 93/09) werde es jetzt erforderlich, genau zu differenzieren. Deshalb müssten die Daten von Hand überprüft werden, um dem Begehren des Klägers zu entsprechen.

Der Kläger hat daraufhin in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass es bei der Ermittlung der nach Klageantrag zu a) erbetenen Daten zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Aufwandes nicht erforderlich sei, Gesamtsummen zu bilden, wenn ein Betrieb unter unterschiedlichen Betriebsnummern Agrarsubventionszahlungen erhalten habe. 41

Der Senat hatte im Hinblick auf die beim Europäischen Gerichtshof anhängigen Verfahren C-92/09 und C-93/09 das Ruhen des Verfahrens angeordnet und das Verfahren nach Ergehen des Urteils vom 9. November 2010 wieder aufgenommen. 42

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte, des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten sowie des Sitzungsprotokolls der mündlichen Verhandlung. 43

Entscheidungsgründe: 44

A. Die zugelassene und auch im Übrigen zulässige Berufung des Klägers hat nur zum Teil Erfolg. 45

Die Berufung des Klägers richtet sich mangels Beschwer nicht gegen die Stattgabe in Bezug auf seinen Antrag zu a). Soweit sein Antrag zu b) Informationen über Agrarsubventionen betrifft, die an natürliche Personen gezahlt wurden, bleibt es bei dem Bescheidungsurteil des Verwaltungsgerichts, da die Sache nicht im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spruchreif ist. Soweit es sich bei den Zahlungsempfängern um juristische Personen handelt, hat das Verwaltungsgericht den Verpflichtungsantrag des Klägers zu Unrecht abgelehnt. Dabei geht der Senat mit dem Verwaltungsgericht davon aus, dass sich der Informationsanspruch des Klägers aus § 3 Abs. 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) ergibt, da es sich bei den fraglichen Informationen um Umweltinformationen handelt (I.). Kein anderes Ergebnis ergibt sich bei Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes (II.). 46

I. Der Kläger hat gegen die Beklagte einen Anspruch auf Zugang zu den gewünschten Informationen über Direktzahlungen an diejenigen 20 Empfänger, die in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 in jedem Bundesland die höchsten Zahlungen erhalten haben. Dieser Anspruch ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Nach dieser Vorschrift hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Bei den begehrten Informationen handelt es sich um Umweltinformationen (1). Das Ministerium ist eine informationspflichtige Stelle, die über die fraglichen Informationen verfügt (2). Die Beklagte kann dem Anspruch auch weder die Vertraulichkeit der Daten noch einen unzumutbar hohen Verwaltungsaufwand entgegen halten (3). Soweit es sich bei den Zahlungsempfängern um natürliche Personen handelt, kommt allerdings der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in Betracht (Schutz personenbezogener Daten); insoweit ist die Sache nicht spruchreif im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO (4). Soweit es sich bei den Zahlungsempfängern um juristische Personen 47

handelt, liegen keine Ablehnungsgründe vor, so dass die Beklagte verpflichtet ist, dem Kläger entsprechend seinem Antrag zu b) Name/Betriebsbezeichnung, Jahressumme und das jeweilige Bundesland für diejenigen 20 Subventionsempfänger zu benennen, die jeweils die höchsten Direktzahlungen erhalten haben (5).

1. Bei den vom Kläger gewünschten Angaben über Direktzahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt handelt es sich um Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG. Der Begriff der Umweltinformationen ist - insbesondere nach der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes - weit auszulegen (a). Hiervon ausgehend sind Informationen über Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt regelmäßig Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG, insbesondere nach der Agrarreform 2005 auch solche nach § 2 Abs. 3 Nr. 3b UIG (b). 48

a) § 2 Abs. 3 UIG in der aktuellen Fassung lautet: 49

"Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über 50

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen; 51

2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken; 52

3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die 53

a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder 54

b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;..." 55

Demgegenüber hatte § 3 Abs. 2 UIG a.F. (Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994, BGBl. I, 1490; i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. August 2001, BGBl. I, 2218) folgenden Wortlaut: 56

"Informationen über die Umwelt sind alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten über 57

1. den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume, 58

2. Tätigkeiten, einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen, oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und 59

3. Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz." 60

Die Neufassung erfolgte durch das Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel 61

vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I, 3704). Der Gesetzgeber wollte sich bei dem Wortlaut des § 2 Abs. 3 UIG (Begriff der Umweltinformation) ausdrücklich eng an die 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 (ABl. L 41, 26) anlehnen, deren Begriffsbestimmung gegenüber der ursprünglichen Fassung in der Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 (ABl. L 158, 56) "umfassender definiert" sei.

BT-Drucks. 15/3406, S. 11 und 14 f.

62

Die EU-Kommission hatte dies mit den Versuchen der Mitgliedstaaten begründet, den Begriff einengend auszulegen: Zwar habe bereits die Richtlinie 90/313/EWG eine weit gefasste Definition des Begriffs "Informationen über die Umwelt" enthalten, doch scheine aufgrund der gewonnenen Erfahrungen eine umfassendere und ausdrücklichere Begriffsbestimmung zweckmäßig, um bestimmte Kategorien umweltbezogener Informationen zu erfassen, die infolge einer engen Auslegung vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen wurden.

63

KOM (2000) 402 endgültig, S. 10.

64

Dass die Richtlinie 2003/4/EG von einem weiteren Begriffsverständnis ausgeht, zeigt sich auch an deren Erwägungsgrund Nr. 1, wonach der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen dazu beitragen, das Umweltbewusstsein zu schärfen und so letztlich den Umweltschutz zu verbessern, sowie insbesondere an Erwägungsgrund Nr. 10, wonach die Bestimmung des Begriffs "Umweltinformationen" dahingehend präzisiert werden sollte, "dass Informationen jeder Form (...) erfasst werden...".

65

In Übereinstimmung mit diesem weiten Begriffsverständnis ist auch der Begriff der Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 UIG weit auszulegen.

66

BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 -, BVerwGE 130, 223; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2008 - 12 B 23.07 -, juris Rn. 44; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Teil II Nr. 3, Stand: März 2010, § 2 UIG Rn. 31; vgl. auch bereits zu § 3 Abs. 2 UIG a.F.: BVerwG, Urteil vom 25. März 1999 - 7 C 21.98 -, BVerwGE 108, 369 = juris Rn. 27.

Schon in Bezug auf § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG a.F. (Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche) hatte das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass nicht unterschieden wird zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen. Diese Auffassung hat es für § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG n.F. wiederholt. Das Kriterium hat keinen Eingang in die Umweltinformationsrichtlinie(n) gefunden und ist deshalb zur Abgrenzung einer Umweltinformation von anderen, einem Antragsteller nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich.

68

BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 -, BVerwGE 130, 223 = juris Rn. 169 (zu § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG n.F.); BVerwG, Urteil vom 25. März 1999 - 7 C 21.98 -, BVerwGE 108, 369 = juris Rn. 28 (zu § 3 Abs. 2 UIG a.F.).

Auch das in § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG enthaltene Begriffspaar "Maßnahmen oder Tätigkeiten" wird weit verstanden; es soll alle menschlichen Tätigkeiten erfassen. Für § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG (Auswirkungen auf Umweltbestandteile oder Faktoren) ist ein potentieller

70

Wirkungszusammenhang ausreichend; er muss allerdings hinreichend wahrscheinlich sein.

Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 44; Fluck/ Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Loseblattkommentar, Stand: Mai 2010, Teil A III, § 2 UIG Rn. 311 f. 71

Hinsichtlich § 2 Abs. 3 Nr. 3b UIG (Schutz von Umweltbestandteilen) muss der Schutz der Umweltmedien der Zweck - wenn auch nicht der Hauptzweck - der Maßnahme sein. Erfasst werden unmittelbar wie mittelbar den Umweltschutz fördernde Aktivitäten. Erforderlich ist auch hier lediglich eine hinreichend enge Beziehung zwischen der jeweiligen Tätigkeit oder Maßnahme und dem angestrebten Erfolg für die Umwelt. 72

Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 45; Fluck/ Theuer, a. a. O., § 2 UIG Rn. 335; Schomerus/ Schrader/Wagner, UIG, Handkommentar, 2. Aufl. 2002, § 3 UIG a.F. Rn. 136. 73

Auf der anderen Seite besteht allerdings Einigkeit darüber, dass weder die alte noch die neue Umweltinformationsrichtlinie - und damit auch § 2 Abs. 3 UIG bezwecken, ein allgemeines und unbegrenztes Zugangsrecht zu allen bei den Behörden verfügbaren Informationen zu gewähren, die auch nur den geringsten Bezug zu einem Umweltgut aufweisen. Vielmehr fallen Informationen nur dann unter das Zugangsrecht, wenn sie zu einer oder mehreren der in der Richtlinie angegebenen Kategorien gehören. 74

Vgl. nur EuGH, Urteil vom 12. Juni 2003 C316/01 (Glawischnig) -, juris Rn. 25 (zur Richtlinie 90/313/EWG); Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 14. Oktober 2010 im Verfahren C-524/09 (Ville de Lyon), juris Rn. 29, und im Verfahren C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), juris Rn. 44. 75

Liegt eine Maßnahme oder Tätigkeit im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG vor, stellen alle damit im Zusammenhang stehenden Daten Umweltinformationen dar; dies ist nicht gesondert für jede einzelne Angabe festzustellen. 76

BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 - 7 C 2.09 -, NVwZ 2010, 189 = juris Rn. 327. 77

Umweltinformationen können auch in der Vergangenheit liegende Sachverhalte betreffen. 78

OVG Rh. -Pf., Urteil vom 2. Juni 2006 - 8 A 10267/06 -, NVwZ 2007, 351 = juris Rn. 30 ff.; Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 43. 79

b) Hiervon ausgehend handelt es sich bei den vom Kläger erbetenen Informationen über Direktzahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG und - soweit das Haushaltsjahr 2005 betroffen ist - (auch) nach § 2 Abs. 3 Nr. 3b UIG. 80

So auch die ganz überwiegende Auffassung in Rspr. und Literatur (teilweise ohne nähere Differenzierung), vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 27. April 2009 - 16 B 539/09 -, juris Rn. 61; VG Schl.-H., Urteil vom 29. November 2007 12 A 37/06 -, juris Rn. 29; VG Hamburg, Urteil vom 22. Mai 2008 - 13 K 1173/07 -, ZUR 2008, 600 = juris Rn. 28; Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 44 und 45; Schomerus/ Schrader/ Wagner, a. a. O., § 3 UIG a.F. Rn. 136; Schmidt/Würn, NuR 2008, 770 (771). 81

Maßnahmen im Sinne der Vorschrift sind die Direktzahlungen, die in den vom Klageantrag erfassten Haushaltsjahren (2004 und 2005) von den sogenannten Zahlstellen bestimmten Empfängern auf deren Antrag hin im Rahmen der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) aus dem EU-Agrarhaushalt geleistet worden sind (aa). Ausgehend von den Wirkungen 82

und dem Zweck derartiger Zahlungen besteht jedenfalls ein hinreichend wahrscheinlicher potentieller Wirkungszusammenhang im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG. Die Zahlungen wirken sich wahrscheinlich auf die in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG genannten Umweltbestandteile aus (bb).

aa) Im vorliegenden Verfahren geht es um sogenannte Direktzahlungen, die im Rahmen der GAP aus dem EU-Agrarhaushalt geleistet worden sind. 83

Vgl. hierzu Verordnung (EG) Nr. 1251/99 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 160, 1), sowie Verordnung (EG) des Rates Nr. 1257/99 vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, 80). 84

Die GAP ist die einzige ausschließlich auf Unionsebene geführte Politik; sie macht knapp die Hälfte des gesamten EU-Haushalts aus. Der nachfolgende Überblick über die Entwicklung der GAP zeigt, dass sie von Anfang an maßgeblich die Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft mitbestimmt und sich dadurch - mittelbar - auf die Umweltbestandteile i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG ausgewirkt hat. U.a. wegen dieser Umweltauswirkungen kam es ab 2005 zu einer grundlegenden Reform der GAP; spätestens seitdem verfolgt die GAP mit den sog. cross-compliance-Regelungen auch gezielt Umweltschutzzwecke. Die mit der Reform der GAP ab 2005 verfolgten Umweltziele belegen, dass die Agrarsubventionen sich bereits zuvor - zum Teil negativ - auf die Umwelt ausgewirkt haben, auch wenn überwiegend der Einfluss auf die Umwelt noch nicht bewusst berücksichtigt wurde. 85

Die bereits im EWG-Vertrag von 1957 vor dem Hintergrund der damaligen Versorgungslage formulierten Ziele der GAP sind auch durch den Lissabon-Vertrag unverändert geblieben und beanspruchen weiterhin Gültigkeit. Die GAP soll die Produktivität der Landwirtschaft steigern, auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten, die Märkte stabilisieren, die Versorgung sicherstellen und für angemessene Verbraucherpreise sorgen (vgl. Art. 33 EGV, entspricht jetzt Art. 39 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEU-Vertrag). Die Gemeinschaftsorgane verfolgen bei der Gestaltung der GAP aber über die vorgenannten Ziele hinaus regelmäßig weitere Ziele der Gemeinschaft, etwa den Verbraucherschutz, die Gesundheit sowie den Umweltschutz; gerade zur Umweltschutzpolitik der EU weist die GAP besonders enge Bezüge auf. 86

Bittner, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 33 EGV Rn. 2, 3; Art. 33 EGV Rn. 17 mit zahlreichen Beispielen; vgl. auch EuGH, Urteil vom 19. September 2002 C336/00 -, juris Leitsatz 1 (zur Förderung umweltfreundlicherer Produktionsformen). 87

Während in den 1950er Jahren wegen der damaligen Ernährungssituation die Versorgungssicherheit im Vordergrund stand, verlagerte sich das Schwergewicht ab 2000 auf die Entwicklung des ländlichen Raums unter Einbeziehung umwelt-, regional- und sozialpolitischer Gesichtspunkte. 88

Kopp, in: Streinz, EUV/EGV. Kommentar, 2003, Art. 33 EGV Rn. 9; Bittner, a. a. O., 33 EGV Rn. 6. Hakenberg, Europarecht, 5. Auflage 2010, S. 147 ff. 89

Bereits durch die Agrarreform von 1992 erfolgte ein grundlegender Systemwechsel in der GAP. Der Agrarrat beschloss, für die wichtigsten Erzeugnisse die bisherige Preisstützung durch staatliche Ankaufsgarantien, Prämien oder Erzeugerbeihilfen schrittweise zu reduzieren und durch an die Produktion gekoppelte direkte Einkommensbeihilfen (Hektarbeihilfen, Tierprämien) zu ersetzen. Mit den Luxemburger Agrarratsbeschlüssen vom Juni 2003 erfolgte nochmals eine umfassende Neuausrichtung. Kernelemente dieser ab 2005 umgesetzten Reform waren:

- Produktionsunabhängige einzelbetriebliche Zahlungen (sogen. Entkopplung; Einführung der Betriebsprämie) mit der Folge, dass die Landwirte in ihrer Entscheidung, was sie produzieren wollten, freier wurden (keine Förderungsbeschränkung mehr auf bestimmte Produkte wie etwa Winterweizen oder Raps);
- Verknüpfung der Zahlungen mit der Einhaltung bestimmter Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheitsstandards; insbesondere Pflicht zur Erhaltung der bewirtschafteten Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ("cross compliance");
- keine Abhängigkeit der Höhe der Direktzahlungen von der aktuellen Produktionsstruktur, vielmehr Orientierung an den in der Vergangenheit während einer Referenzperiode empfangenen Zahlungen;
- Kürzung der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe um bis zu 5 % und Umschichtung der daraus gewonnenen Mittel zur Finanzierung einer verstärkten Förderung des ländlichen Raums ("Modulation").

Vgl. VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung - näher bezeichneter - Verordnungen, ABl. L 270, 1; ausführlich zu der Reform, die in Deutschland durch das Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004 (BGBl I, 1763) umgesetzt worden ist: Busse, in: Schulze/Zuleeg/ Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 25 (Agrarrecht) Rn. 104 ff.

Der enge Bezug zur europäischen Umweltpolitik wird im Kommissionsvorschlag für die neue Verordnung deutlich, in dem es ausdrücklich heißt: "Die Kommission wird überprüfen, wieweit die ländliche Entwicklungspolitik einen Beitrag zu den Zielen der nachhaltigen Entwicklung, insbesondere in Bezug auf die Biodiversität und die Umsetzung der Richtlinie 92/43/EC (i.e. die Habitat-Richtlinie) leistet."

KOM(2003) 23 endg., S. 14. 94

Dementsprechend hebt die Kommission in ihrer Presseerklärung vom 22. Januar 2003 hervor, dass die "umweltschädlichen Anreize" der früheren Agrarpolitik im Rahmen der Reform beseitigt werden sollen und nachhaltigere landwirtschaftliche Produktionsweisen noch stärker gefördert werden sollen. 95

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (IP/03/99). 96

Gegenwärtig ist eine intensive Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der GAP im Gange. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung "Die GAP bis 2010: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die zukünftigen Herausforderungen" hierzu dargelegt, dass die GAP künftig (noch) stärker Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen einbeziehen will (ökologische Zielsetzung). Wörtlich heißt es: 97

"Eine Einstellung der öffentlichen Förderung würde zu einer stärkeren Konzentration der landwirtschaftlichen Erzeugung in einigen Gebieten mit besonders günstigen Bedingungen und intensiveren landwirtschaftlicheren Praktiken führen, während die weniger wettbewerbsfähigen Gebiete von Marginalisierung und Landaufgabe bedroht wären. Solche Entwicklungen hätten zunehmende Umweltbelastungen und die Verschlechterung von wertvollen Lebensräumen zur Folge mit gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einschließlich einer irreversiblen Beeinträchtigung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials in Europa."

KOM(2010) 672 endg., S. 4 f.

99

Unterschieden wird zwischen marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen (sog. 1. Säule 100 der GAP) und Mitteln für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (sog. 2. Säule der EU-Agrarpolitik). Die Ausgaben der beiden Säulen werden aus zwei Fonds finanziert, für die mit der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209,1) ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen wurde und die Teil des Gesamthaushaltsplans der EU sind: Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert die Direktzahlungen an die Landwirte, Ausfuhrerstattungen und Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, veterinär- und phytosanitäre Maßnahmen sowie Ausgaben für die Fischereimärkte. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) unterstützt im Wege der Kofinanzierung die Förderprogramme der Mitgliedstaaten, die dazu eigene Finanzmittel einsetzen müssen.

Die Zuweisung und Verausgabung der Finanzmittel für die GAP erfolgen in einer sog. 101 geteilten Mittelverwaltung. Für die Durchführung der GAP und damit auch für die an die Begünstigten zu leistenden Zahlungen sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die von den Zahlstellen getätigten Ausgaben erstattet die Kommission den Mitgliedstaaten im Nachhinein.

Vgl. Bittner, a. a. O., Art. 34 EGV Rn. 79 ff.; Busse, a. a. O., § 25 (Agrarrecht) Rn. 400f.

bb) Aus dem vorstehenden Überblick über Entwicklung, Mittel und Ziele der EU-Agrarpolitik 103 folgt, dass Informationen über die aus dem EU-Agrarhaushalt durch die Zahlstellen der Mitgliedstaaten gewährten Agrarsubventionen Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 UIG sind. Jedenfalls seit Inkrafttreten der Agrarreformen des Jahres 2005 ergibt sich dies ohne weiteres aus § 2 Abs. 3 Nr. 3b UIG, weil sämtliche derartigen Zahlungen - wie die Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich eingeräumt haben - zumindest auch den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken. Ob und hinsichtlich welcher Fördermaßnahmen eine derartige Zwecksetzung auch schon für davor liegende Zeiträume auf die sich das hier streitbefangene Auskunftsbegehren zum Teil auch bezieht existierte, bedarf hier keiner Klärung. Insoweit sind jedenfalls die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG erfüllt. Informationen über Agrarsubventionen sind Umweltinformationen, weil ein hinreichend wahrscheinlicher potentieller Wirkungszusammenhang zwischen gewährten Agrarsubventionen und dem Zustand von Umweltbestandteilen objektiv auch dann besteht, wenn die Umweltauswirkungen subjektiv nicht bezweckt oder - bei negativen Auswirkungen - nicht oder nicht so bedacht worden sind.

Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt haben deshalb Auswirkungen auf die Umwelt, weil 104 letztlich sämtliche Zahlungen an bestimmte landwirtschaftliche Aktivitäten anknüpfen. Gerade Landwirte, die mit den Fördermaßnahmen unterstützt werden sollen, übernehmen als hauptsächliche Landnutzer eine besondere Verantwortung für den Erhalt von Natur und

Umwelt, denn sie bewirtschaften und pflegen einen Großteil der Landesfläche.

Vgl. näher unter www.agrarfischereizahlungen.de. 105

Die Agrarwirtschaft nimmt regelmäßig Einfluss auf die natürlichen Ressourcen der Umwelt. Die Umweltbestandteile, insbesondere der Boden und das Wasser, sind das "Grundkapital" der Berufsausübung. Die Gewinnung materieller Güter erfolgt unmittelbar aus der Natur ("Urproduktion"). Darüber hinaus können die Zahlungen - je nach Art der Subvention - verschiedene weitere mittelbare Auswirkungen auf die Umwelt und ihre Bestandteile haben, etwa im Falle von Flächenstilllegungen oder bei Extensivierungsprämien. 106

Diese Einschätzung wird durch die bereits oben erwähnte Presseerklärung der Kommission vom 22. Januar 2003 bestätigt, dass gerade die "umweltschädlichen Anreize" der früheren Agrarpolitik Anlass für Reformbestrebungen waren. 107

Der Einwand des Beklagten, dass der Einordnung von Informationen über Agrarsubventionen als Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 3a UIG ein zu weites, geradezu uferloses Verständnis der wahrscheinlichen Wirkungszusammenhänge zugrunde liege, ist unbegründet. Wegen des besonderen Bezugs zu den natürlichen Lebensgrundlagen, der landwirtschaftlichen Tätigkeiten eigen ist und diesen Wirtschaftsbereich maßgeblich von anderen unterscheidet, stellen sowohl positive als auch negative Auswirkungen von Fördermaßnahmen - gleich welcher Art und Zielsetzung - auf Umweltbestandteile keine lediglich entfernte Möglichkeit dar, sondern liegen regelmäßig nahe. Der Beklagte hat nicht aufgezeigt, dass es einzelne, vom Auskunftsbegehren der Klägerin erfasste Fördertöpfe gibt, auf die das ausnahmsweise nicht zutrifft. 108

2. Das Ministerium ist als Bundesbehörde eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG, die über die fraglichen Informationen verfügt. 109

a) Nach § 2 Abs. 4 UIG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder an anderer Stelle für sie bereitgehalten werden. Die Behörde ist grundsätzlich weder zur anderweitigen Beschaffung von Informationen noch zur Rekonstruktion von bestimmten Dokumenten verpflichtet; dies entspricht Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG, die den Informationszugang ebenfalls auf vorhandene oder bereitgehaltene Informationen beschränkt. 110

Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 56; Fluck/Theuer, a. a. O., § 2 UIG Rn. 399, § 31 UIG Rn. 51, jew. m.w.N.

aa) Für das Vorhandensein genügt die tatsächliche räumliche Verfügungsbefugnis. Auch insoweit kann auf die Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 3 der Richtlinie 2003/4/EG zurückgegriffen werden. Danach sind "bei einer Behörde vorhandene Informationen" Umweltinformationen, die sich in ihrem Besitz befinden und die von dieser Behörde erstellt worden oder bei ihr eingegangen sind. Es kommt nicht auf die rechtliche Verfügungsbefugnis der Behörde in dem Sinne an, dass sie "aktenführende Stelle" sein muss. Auch Umweltinformationen, die sich nur zu vorübergehenden Zwecken - etwa aufgrund eines Widerspruchs- oder Ermittlungsverfahren - bei der Stelle befinden, werden demnach erfasst. 112

Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 53 ; Fluck/Theuer, a. a. O., § 2 UIG Rn. 402 und § 33 Rn. 50, jew. m.w.N.

Soweit der vormalig mit Streitigkeiten nach den Informationsfreiheitsgesetzen befasste 21. Senat des OVG NRW insoweit eine andere Auffassung vertreten und nur die jeweils aktenführende Behörde, d.h. diejenige Behörde, die die rechtliche Verfügungsbefugnis über die ihr im Rahmen ihrer behördlichen Tätigkeit zugegangenen Informationen hat, als anspruchspflichtig angesehen hat,

OVG NRW, Beschluss vom 15. August 2003 - 21 B 375/03 -, NVwZ-RR 2004, 169,115

beruhte dies auf der alten, hier nicht anwendbaren Rechtslage. 116

Die Auslegung durch den 21. Senat knüpfte an den Wortlaut der dem Umweltinformationsgesetz in der damaligen Fassung zugrunde liegenden Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt an. Nach deren Art. 1 regelt die Richtlinie den freien Zugang zu den bei den Behörden "vorhandenen Informationen" über die Umwelt; Behörden im Sinne der Richtlinie sind nach deren Art. 2 Buchst. b) die Stellen der öffentlichen Verwaltung, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen "verfügen". Diese - seinerzeit durchaus einschränkend zu verstehende - Definition hat die nunmehr maßgebliche und bei der Auslegung des Umweltinformationsgesetzes zu berücksichtigende Richtlinie 2003/4/EG nicht übernommen. Wie bereits ausgeführt beruhte die gemeinschaftsrechtliche Neuregelung der Umweltinformationsansprüche gerade auf der Erwägung, dass im Interesse eines erweiterten Informationszugangs die Voraussetzungen des Anspruchs weit und die Ablehnungsgründe eng auszulegen seien. 117

bb) Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 UIG kann der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragen, der nur aus gewichtigen Gründen - etwa wegen eines deutlich höheren Verwaltungsaufwandes (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG) - auf andere Art eröffnet werden kann. Allerdings besteht der Anspruch auf Übermittlung der Informationen grundsätzlich nur in der bei der Behörde *vorhandenen* Form. So hat ein Antragsteller etwa nur einen Anspruch auf Übermittlung von Daten in analoger, nicht aber auch in digitaler Form, wenn diese bei der Behörde ausschließlich in analoger Form vorliegen. 118

VG Saarland, Beschluss vom 3. November 2008 - 5 L 874/08 -, juris Rn. 18 ff.; a.A.119 Reidt/Schiller, a. a. O., § 2 UIG Rn. 53.

Generell besteht der Zugangsanspruch nur im Rahmen der im Zeitpunkt der Bescheidung vorhandenen technischen Möglichkeiten. Kann die Behörde aus technischen Gründen die konkrete Zugangsart nicht erfüllen - etwa weil bei ihr kein Emailverkehr möglich ist -, ist dies ein Ablehnungsgrund. 120

Reidt/Schiller, a. a. O., § 3 UIG Rn. 18. 121

cc) Die Behörde ist weder verpflichtet, bestimmte vorhandene Daten so aufzuarbeiten, dass aus ihnen zusätzliche Erkenntnisse zu schöpfen sind, noch ist sie gehalten, umfangreiche oder schwer verständliche Daten in eine auf die individuelle Verständnissfähigkeit des Antragstellers abgestellte Form zu bringen; es ist vielmehr Sache des Antragstellers, sich den erforderlichen Sachverstand zu beschaffen. 122
123

Vgl. Fluck/Theuer, a. a. O., § 2 UIG Rn. 399 und § 3 UIG Rn. 53 m.w.N. 124

Die Behörde verfügt aber auch dann über die begehrten Informationen, wenn diese erst aus den bei ihr vorhandenen Daten zusammengestellt werden müssen. 125

Zwar ist es grundsätzlich nicht Aufgabe der Behörde, Daten nach bestimmten vom Antragsteller gewünschten Kriterien aufzubereiten. Vielmehr besteht - wie oben ausgeführt - in erster Linie ein Anspruch auf Zugang zu den Informationen, so wie sie bei der Behörde vorliegen ("vorhanden" sind); der Antragsteller muss sich im Regelfall aus den übermittelten Informationen die von ihm gewünschten selbst heraussuchen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit dem Herausfiltern der begehrten Informationen ein großer Aufwand verbunden ist; denn es ist ersichtlich nicht Sinn des Umweltinformationsgesetzes, diese Arbeit auf die Behörden abzuwälzen. 127

Sind allerdings Informationen nur auszugsweise zugänglich zu machen, weil unter die Ausnahmebestimmungen fallende Informationen von den anderen beantragten Informationen getrennt werden müssen (vgl. Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2003/4/EG), so ist mit dem Zugangsanspruch regelmäßig eine gewisse Datenbearbeitung - sei es durch Schwärzung oder Trennung von Akten, sei es durch elektronische Datenbearbeitung - verbunden. Dieser Aufwand ist grundsätzlich von der Behörde zu leisten. 128

b) Ausgehend von diesen Maßstäben verfügt das Ministerium im vorliegenden Fall über die fraglichen Informationen. 129

Dem steht nicht entgegen, dass die vom Kläger gewünschten Listen - wie das Ministerium geltend macht - zur Zeit (noch) nicht existieren. Der Kläger verlangt für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 mit dem Antrag zu a) eine Liste sämtlicher Zahlungsempfänger (anonym) mit dem jeweiligen Gesamtbetrag der Direktzahlungen und mit dem Antrag zu b) - gegliedert nach Bundesländern - eine Liste derjenigen 20 Antragsteller, die jeweils die höchsten Direktzahlungen erhalten haben, unter Angabe des Namen/der Betriebsbezeichnung und des jeweiligen Gesamtbetrags der Direktzahlungen. Sämtliche Informationen, die für die vom Kläger gewünschte Zusammenstellung/Bearbeitung erforderlich sind, sind auf den von den Zahlstellen übermittelten - und damit bei dem Ministerium eingegangenen und dort archivierten - CDs vorhanden; es ist weder die Beschaffung weiterer Daten von einer außerhalb der Behörde gelegenen Stelle noch eine Datenrekonstruktion (etwa nach einer Löschung) erforderlich. Ebenso wenig verlangt der Kläger, dass das Ministerium die vorhandenen Rohdaten für ihn so aufarbeitet, dass er aus ihnen zusätzliche (neue) Erkenntnisse gewinnen kann. Es geht ihm vielmehr ausschließlich darum, nur einen Teilausschnitt aus der deutlich größeren Datenmenge zu erhalten (Beschränkung auf eine Subventionsart - die Direktzahlungen -, Beschränkung auf die 20 Empfänger je Bundesland mit den höchsten Zahlungen). 130

Das Herausfiltern der gewünschten Informationen kann hier allerdings nicht durch bloßes Weglassen eines Teils der Daten - etwa Löschen der Namen bzw. Betriebsbezeichnungen bzw. Löschen der den Kläger nicht interessierenden sonstigen Subventionsarten - aus dem vorhandenen (größeren) Datensatz erfolgen, 131

vgl. hierzu etwa VG Schl.-H., Urteil vom 29. November 2007 - 12 A 37/06 -, juris Rn132,

wovon offenbar das Verwaltungsgericht aufgrund einer Auskunft eines Vertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung ausgegangen ist. Die Besonderheit des vorliegenden Falles liegt vielmehr darin, dass es für die vom Kläger gewünschte Datenverknüpfung zunächst der Durchführung verschiedener Arbeitsschritte - Übernahme der Daten in eine gesonderte (Access)-Datenbank, Erstellen der Daten nach 133

Haushaltslinien/Subventionsarten, Addition der Einzelbeträge - bedarf, wie die Vertreter der Beklagten in ihrem Schriftsatz vom 23. Februar 2011 sowie in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar dargelegt haben. Dies hängt damit zusammen, dass die vorhandenen CDs im sogenannten csv-Format (Comma-Separated Values) vorliegen und sich nicht ohne Weiteres in der gewünschten Form bearbeiten lassen. Die genannten Schritte sind nach den Angaben des Ministeriums dort technisch möglich, jedoch mit einem gewissen, nicht exakt abzuschätzenden Aufwand (voraussichtlich einige Tage Arbeitszeit) verbunden.

Dies steht einem Vorhandensein der Daten im Sinne des § 2 Abs. 4 UIG nicht entgegen. 134
Zwar ist der Zugangsanspruch - wie oben ausgeführt - grundsätzlich auf die vorhandenen Daten in dem der Behörde vorliegenden Format beschränkt.

Vorliegend besteht aber die Besonderheit, dass eine Transformation in eine andere 135
Datenbank schon deshalb erforderlich ist, weil aus Datenschutzgründen Anonymisierungen vorgenommen werden müssen (s. dazu näher unter 4.). Die Datenbearbeitung ist also nicht deshalb erforderlich, weil der Kläger eine ihm grundsätzlich selbst obliegende Zusammenstellung der Daten durch die Behörde wünscht, sondern weil er - mit Blick auf den Datenschutz - sein Begehren eingegrenzt hat.

Bei dieser Ausgangslage - das Ministerium muss ohnehin zwecks Anonymisierung eine 136
Datenbearbeitung vornehmen - besteht eine Verpflichtung des Ministeriums zur Zusammenstellung der vom Kläger gewünschten Daten. Dies schließt die vom Kläger gewünschte Addition der derzeit nur einzeln aufgeführten Zahlungen zu Gesamtsummen ein. Die Addition ist ebenfalls Folge einer (sinnvollen) Antragsbeschränkung des Klägers: Der Kläger hat, um den Verwaltungsaufwand der Behörde geringer zu halten, seinen Antrag zu b) auf die jeweils 20 Empfänger mit den höchsten Zahlungen beschränkt. Diese Frage lässt sich ohne Addition der Einzelbeträge aber nicht beantworten; der Kläger kann die Gesamtsummen auch nicht selbst bilden, weil ihm - aufgrund seines Antrags zu a) - lediglich eine anonymisierte Empfängerliste vorliegt. Die Bildung der Gesamtsummen führt im Übrigen, wie die Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestätigt haben, zu keiner nennenswerten Erhöhung des Aufwands. Darüber hinaus muss in die Bewertung einfließen, dass die Richtlinie 2003/4/EG an mehreren Stellen ein "großzügiges Entgegenkommen" der informationspflichtigen Stellen gerade in technischer Hinsicht einfordert. So sollen Behörden nach Erwägungsgrund 9 "Umweltinformationen insbesondere unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien so umfassend wie möglich öffentlich zugänglich machen und verbreiten"; nach Erwägungsgrund 14 (Satz 1) sollten sie sie "in der vom Antragsteller gewünschten Form bzw. dem gewünschten Format zugänglich machen, es sei denn, die Informationen sind bereits in einer anderen Form bzw. einem anderen Format öffentlich zugänglich oder es erscheint sinnvoll, sie in einer anderen Form bzw. einem anderen Format zugänglich zu machen." Schließlich sollten sie "verpflichtet sein, sich in angemessener Weise darum zu bemühen, dass bei ihnen vorhandene oder für sie bereitgehaltene Umweltinformationen in unmittelbar reproduzierbaren und mit elektronischen Mitteln zugänglichen Formen bzw. Formaten vorliegen" (Erwägungsgrund 14, Satz 2).

3. Die Beklagte kann dem Anspruch des Klägers weder die Vertraulichkeit der Daten 137
aufgrund entgegenstehenden Europarechts (a) noch einen unzumutbar hohen Verwaltungsaufwand (b) oder den Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG (noch nicht aufbereitete Daten) entgegen halten (c).

a) Der Zugangsgewährung steht nicht die Verordnung (EG) Nr. 2390/1999 der Kommission 138
vom 25. Oktober 1999 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 1663/95

hinsichtlich Form und Inhalt der von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie, für die Kommission bereitzuhaltenden Buchführungsdaten (ABl. L 295,1) bzw. eine vergleichbare spätere Verordnung - entgegen. Mit dieser Verordnung werden Form und Inhalt der Buchführungsdaten - insbesondere in ihren drei Anhängen (I. "X-Tabelle", II. "Technische Spezifikationen" und III. Aide-mémoire") festgelegt sowie die Einzelheiten der Übermittlung der Daten von den Mitgliedstaaten an die Kommission geregelt (vgl. Artikel 1). In Art. 2 Abs. 3 der Verordnung heißt es: "Die Kommission gewährleistet die Vertraulichkeit und Sicherheit der von den Mitgliedstaaten übermittelten elektronischen Daten" (vgl. auch Erwägungsgrund 3, wonach "die Vertraulichkeit und Sicherheit der übermittelten elektronischen Daten zu gewährleisten" ist). Des Weiteren legt Art. 2 Abs. 1 fest, dass die Mitgliedstaaten die Informationen über alle Einzelvorgänge im Zusammenhang mit Zahlungen und Einnahmen aufgeschlüsselt nach Haushaltsposten - in elektronischer Form - zur Verfügung der Kommission halten; in Art. 2 Abs. 2 wird festgelegt, dass die Koordinierungsstellen der Kommission die Daten "ausschließlich zur Vorbereitung ihrer Beleg- und Vor-Ort-Kontrollen übermitteln".

Das Vertraulichkeitsgebot, auf das sich die Beklagte beruft, richtet sich nach dem Wortlaut der Verordnung an die Kommission (vgl. insbesondere Art. 3). Selbst wenn man aus der Verordnung auch für die Koordinierungsstellen eine Pflicht zur Vertraulichkeit ableiten wollte, so bezöge sich diese allenfalls auf die unbearbeiteten Rohdaten im csv-Format auf den - mittels einer von der Kommission zur Verfügung gestellten software (Wincheck-Programm) "geprüften" und zu Dokumentationszwecken im Ministerium archivierten - CDs. Auskünfte über Agrarsubventionszahlungen aufgrund von anderweitig geregelten Informationszugangsansprüchen werden hierdurch nicht ausgeschlossen. Die Zugangsgewährung zu Umweltinformationen, um die es vorliegend geht, beruht ihrerseits auf der Richtlinie 2003/4/EG und damit auf einer gleichrangigen Rechtsgrundlage. Dass dabei die Vertraulichkeit personenbezogener Daten gewahrt wird, stellt Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. f) i.V.m. Satz 5 der Richtlinie 2003/4/EG ausdrücklich sicher; die dort formulierten datenschutzrechtlichen Anforderungen werden auch im vorliegenden Fall beachtet (s. dazu näher unter 4.).

Auch die Kommission selbst teilt in ihrem Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative - vor der Einführung der Veröffentlichungspflicht von Agrarsubventionszahlungen im Jahre 2008 (vgl. dazu näher unter 5. b) bb)) - offenbar diese Auffassung. Dort heißt es ausdrücklich: "Informationen über Empfänger von Gemeinschaftsgeldern, die in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten ausgegeben wurden, (fallen) in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Sie entscheiden, ob und welche Informationen veröffentlicht werden." Gerade weil die Praxis hinsichtlich des Umfangs der weitergegebenen Informationen von Land zu Land große Unterschiede aufwies - zum damaligen Zeitpunkt stellten elf Mitgliedstaaten Informationen über die Begünstigten zur Verfügung, die aber in Bezug auf die Detailgenauigkeit und die Verfahren zur Bereitstellung dieser Informationen (vom vollständigen und direkten Zugang zum teilweisen Zugang auf Anfrage) erheblich variierten - und weil der bestehende rechtliche Rahmen der Kommission ausdrücklich untersagte, Informationen über die Begünstigten zu veröffentlichen, entschloss man sich zu einer "kohärenten umfassenden Verpflichtung für die Mitgliedstaaten".

Vgl. Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3. Mai 2006, KOM(2006) 1941endg., Kapitel IV. Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern.

b) Die Beklagte kann dem Anspruch des Weiteren nicht mit Erfolg entgegen halten, die Zugangsgewährung verursache durch das oben beschriebene Erfordernis der Datenbearbeitung einen unvertretbaren Aufwand. Das Gesetz sieht einen solchen Ablehnungsgrund nicht ausdrücklich vor. Nur für den Fall, dass eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt wird, die einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand verursacht, eröffnet § 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 UIG die Möglichkeit, den Informationszugang auch auf andere Weise zu gewähren. Im Übrigen ist der entstehende Verwaltungsaufwand nach § 12 Abs. 2 UIG bei der Bemessung der Gebühren zu berücksichtigen.

Ob ein ungeschriebener Ablehnungsgrund anzunehmen ist, wenn schon die Bearbeitung der Informationen einen unzumutbar großen Verwaltungsaufwand bedeutet, 143

vgl. hierzu die in das Verfahren eingeführte Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 12. August 2006, S. 2,

kann offen bleiben. Der Senat teilt allerdings nicht die Auffassung der Beklagten, dass sich ein solcher Ablehnungsgrund schon aus Erwägungsgrund 21 der Richtlinie 2003/4/EG ergibt; denn die dort vorgenommene Einschränkung ("unter Verwendung von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischer Technologien, *soweit angemessen* zugänglich machen und verbreiten") bezieht sich schon seinem Wortlaut nach ("für ihre Aufgaben relevante Umweltinformationen") auf die in Art. 7 geregelte allgemeine Pflicht der Behörde zur aktiven und systematischen Verbreitung von Umweltinformationen, nicht aber auf den in Art. 3 der Richtlinie geregelten Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag. Dass die Richtlinie im Gegenteil auch von der Bearbeitung umfangreicher und komplexer Zugangsbegehren ausgeht, zeigt sich in Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Buchst. b); insoweit sieht sie allerdings keinen Ablehnungsgrund, sondern lediglich eine Fristverlängerung für die behördliche Bearbeitungszeit vor (vgl. auch § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 UIG). 145

Letztlich muss die Frage nicht entschieden werden. Denn der Senat geht im vorliegenden Fall - in Anlehnung an den eng auszulegenden Begriff des "deutlich höheren Verwaltungsaufwands" in § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG -, 146

vgl. hierzu Reidt/Schiller, a. a. O., § 3 UIG Rn. 17, sowie Fluck/Theuer, a. a. O., § 31 UIG Rn. 203, jew. m.w.N.,

nicht von einem unzumutbar großen Verwaltungsaufwand aus, zumal der Kläger in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich klargestellt hat, dass es bei der Ermittlung der nach Klageantrag zu a) erbetenen Daten zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Aufwandes nicht erforderlich sei, Gesamtsummen zu bilden, wenn ein Betrieb unter unterschiedlichen Betriebsnummern Agrarsubventionszahlungen erhalten habe. Angesichts der im Klageantrag zu b) enthaltenen Beschränkung auf diejenigen 20 Antragsteller, die in dem jeweiligen Bundesland die höchsten Direktzahlungen erhalten haben, gilt dies selbst dann, wenn man unterstellt, dass die jeweilige Aufstellung zusätzlich durch einen Mitarbeiter durchgesehen werden muss, weil die Listen zum damaligen Zeitpunkt aus den in der mündlichen Verhandlung erörterten Gründen noch keine zuverlässige Unterscheidung von juristischen und natürlichen Personen enthielten. 148

c) Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG (noch nicht aufbereitete Daten) kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil es sich nur um einen befristeten Ablehnungsgrund handelt. Zudem ergibt sich aus dem Wort "noch", dass eine Aufbereitung der Daten beabsichtigt sein muss. Ist dies nicht der Fall, müssen gegebenenfalls auch nicht aufbereitete Daten zur Verfügung gestellt werden. 149

Reidt/Schiller, a. a. O., § 8 UIG Rn. 64, 71.	150
4. Soweit es sich bei den Zahlungsempfängern um natürliche Personen handelt, kommt der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in Betracht (Schutz personenbezogener Daten) (a); insoweit ist die Sache nicht spruchreif im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO (b).	151
a) Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG ist der Antrag abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.	152
Die Ausnahmegründe der §§ 8 und 9 UIG sind aufgrund der nunmehr ausdrücklichen Regelung in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 RL 2003/4/EG eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist (vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 16 Satz 2 RL 2003/4/EG).	153
Vgl. Senatsurteil vom 3. August 2010 - 8 A 283/08 -, ZUR 2010, 601 = juris Rn. 30.	154
Mangels Definition im Umweltinformationsgesetz ist für den Begriff der personenbezogenen Daten in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG auf die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 BDSG zurückzugreifen.	155
Reidt/Schiller, a. a. O., § 9 UIG Rn. 7.	156
aa) Sämtliche vom Kläger gewünschten Angaben (Name/Betriebsbezeichnung und jährliche Fördersumme von Subventionsempfängern) sind personenbezogene Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG, die durch die Bekanntgabe offenbart würden.	157
Zu den personenbezogenen Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG gehören grundsätzlich alle Informationen, die über die Bezugsperson etwas aussagen, unabhängig davon, welcher Lebensbereich angesprochen ist, einschließlich der sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen der Person zu ihrer Umwelt.	158
BVerwG, Urteil vom 24. März 2010 - 6 A 2.09 -, DVBl 2010, 1307 = juris Rn. 34; Reidt/Schiller, a. a. O., § 3 UIG Rn. 7.	159
Der Name einer Person ist ein "klassisches" personenbezogenes Datum. Nach einhelliger Auffassung zählen zu den personenbezogenen Daten aber auch Informationen über erhaltene Subventionszahlungen, da sie eine für die Beurteilung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Betroffenen bedeutsame Aussage enthalten.	160
Vgl. nur Sächs. OVG, Beschluss vom 10. März 2010 - 3 B 366.09 -, juris Rn. 7; VG Hildesheim, Beschluss vom 5. Juni 2009 - 1 S 1167/09 -, juris Rn. 26; VG Schl.-H., Urteil vom 29. November 2007- 12 A 37/06 -, juris Rn. 34; EuGH, Urteil vom 9. November 2010 - C-92/09 -, juris Rn. 58.	
bb) Weitere Voraussetzung des Ablehnungsgrundes ist, dass durch die Bekanntgabe der Information die Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Dies setzt ein gewisses Gewicht des Geheimhaltungsinteresses voraus. Dafür sind sowohl das konkrete Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung als auch die Intensität der Beeinträchtigung, also Art und Umfang der Informationspreisgabe, von Bedeutung. Nicht erheblich ist eine Beeinträchtigung etwa, wenn es um Name, Beruf und Dienststellung von Amtsträgern,	162

Gutachtern oder Sachverständigen geht.

Reidt/Schiller, a. a. O., § 9 UIG Rn. 14; vgl. hierzu auch die ausdrückliche Regelung § 9 Abs. 3 IFG NRW.

Hier handelt es sich um Privatpersonen, die Fördergelder aus dem EU-Agrarhaushalt in Anspruch genommen haben. Allein der Umstand, dass es sich hierbei um öffentliche Mittel handelt, lässt nicht von vornherein das erhebliche Interesse der betroffenen Subventionsempfänger an der Geheimhaltung ihrer Namen, Anschriften und der jährlichen Fördersumme entfallen. 164

cc) Damit kommt es darauf an, ob die Betroffenen der Bekanntgabe ihrer personengebundenen Daten zustimmen oder ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Letzteres kann nicht ohne vorherige Anhörung der Betroffenen geprüft werden, da zunächst deren Interessen erfragt werden müssen. 165

Vgl. Reidt/Schiller, a. a. O., § 9 UIG Rn. 13 m.w.N. 166

b) Wegen des beschriebenen Anhörungserfordernisses und des Fehlens einer Abwägungsentscheidung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG fehlt die Spruchreife im Sinne des § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Das Gericht kann nur die Verpflichtung aussprechen, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). 167

Zwar hat das Gericht grundsätzlich die Sache spruchreif zu machen (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Dies ist hier aber ausnahmsweise nicht möglich, weil dem Gericht die betroffenen Personen bislang nicht bekannt sind und die Beklagte sie ausgehend von ihrem Rechtsstandpunkt auch nicht bekanntmachen darf, da die Namen ansonsten auch dem Kläger - wegen des ihm zustehenden Akteneinsichtsrechts (vgl. § 100 VwGO) - bekannt würden. Sofern die Betroffenen ihre Zustimmung verweigern, kommt es weiter darauf an, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Auch die dazu erforderliche Interessenabwägung zwischen dem privaten Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe hat das Ministerium - von seinem Rechtsstandpunkt aus konsequent - bislang nicht vorgenommen. 168

5. Soweit es sich bei den 20 Zahlungsempfängern mit den höchsten Beträgen je Bundesland um juristische Personen handelt, liegen keine Ablehnungsgründe vor, so dass die Beklagte verpflichtet ist, dem Kläger für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 jeweils deren Namen/Betriebsbezeichnung und die Jahressumme der Direktzahlungen zu benennen. Der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG (Offenbarung personenbezogener Daten) findet auf juristische Personen grundsätzlich keine Anwendung (a). Der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG greift nicht ein, weil kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt (b). 169

a) Daten juristischer Personen werden von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG i.V.m. § 3 Abs. 1 BDSG grundsätzlich nicht erfasst. Diese werden nicht vor dem Hintergrund der informationellen Selbstbestimmung, sondern aus primär ökonomischen und wettbewerblichen Gründen insbesondere nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG (geistiges Eigentum, Urheberrecht) und nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, s. dazu sogleich unter b)) geschützt. 170

171

Auch aus dem Anwendungsbereich der Datenschutzrichtlinie hat der Normgeber Angaben über juristische Personen bewusst ausgenommen; der Gesetzgeber des Bundesdatenschutzgesetzes hat den Ausschluss darüber hinaus sogar auf Personenmehrheiten wie Personengesellschaften, Vereine und Gruppen erstreckt. 172

Erwägungsgrund 24 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, 31); vgl. zum BDSG: BT-Drs. 7/1027, S. 19.

Die Nichteinbeziehung juristischer Personen in den Datenschutz trägt der Tatsache Rechnung, dass deren Existenz- und Funktionsbedingungen sich grundlegend von denen natürlicher Personen unterscheiden. Während für den Einzelnen die informationelle Selbstbestimmung den Ausgangspunkt bildet, unterliegen juristische Personen insbesondere aus Gründen des Konsumenten-, Anleger- und Gläubigerschutzes vielfältigen Pflichten zur Publizität und Rechnungslegung, die durch die EG-Bilanzrichtlinie noch erweitert worden sind. 174

Zwar sind Daten einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft dann geschützt, wenn ein Bezug zu der dahinter stehenden natürlichen Person besteht; so sind etwa Angaben über die finanzielle Situation einer GmbH, die als Teil der Angaben über die Person des alleinigen Gesellschafters und Geschäftsführers der GmbH für Kreditauskünfte gespeichert sind, personenbezogene Daten des Gesellschafters/Geschäftsführers. 175

BGH, Urteil vom 17. Dezember 1985 - VI ZR 244/84 -, NJW 1986, 2505 (Leits. 1). 176

Im vorliegenden Fall sieht der Senat keine Veranlassung zu einer Differenzierung zwischen Ein-Mann-GmbHs und sonstigen GmbHs, weil nicht ersichtlich ist, dass der Kläger allein aufgrund des Gesellschaftsnamens auf die dahinter stehende Person schließen könnte. Selbst wenn sich also in den einzelnen Bundesländern unter den 20 Empfängern der höchsten Direktzahlungen Ein-Mann-GmbHs befinden sollten, deren Geschäftsführer sich theoretisch auf ihre personenbezogenen Daten berufen könnten, vermag der Kläger seine Erkenntnisse (hier: Gesamtsumme der Direktzahlungen) nicht einer konkreten Person zuzuordnen. Er kann die der GmbH zugrundeliegenden Gesellschaftsverhältnisse auch nicht durch Einsichtnahme in das Handelsregister erfahren; denn bei der Eintragung sind lediglich die Firma und der Sitz der Gesellschaft, eine inländische Geschäftsanschrift, der Gegenstand des Unternehmens, die Höhe des Stammkapitals, der Tag des Abschlusses des Gesellschaftsvertrags und die Personen der Geschäftsführer anzugeben. Ferner ist einzutragen, welche Vertretungsbefugnis die Geschäftsführer haben (vgl. § 10 GmbHG). 177

Der Senat sieht sich hinsichtlich der vorgenommenen Abgrenzung - juristische Personen einschließlich der Ein-Mann-GmbHs auf der einen, natürliche Personen und Personengesellschaften auf der anderen Seite - auch durch das Schreiben der Kommission bestätigt, mit dem diese - laut Auskunft der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung - die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert hat, die zwischenzeitlich eingestellte Veröffentlichung von Agrarsubventionszahlungen bis zum 30. April 2011 in Bezug auf solche Subventionsempfänger wieder aufzunehmen, bei denen es sich um juristische Personen handelt (s. dazu näher unten unter b) bb)). In diesem Schreiben hat sie mitgeteilt, dass jeweils der mitgliedstaatliche Begriff der juristischen Person zugrunde zu legen sei. 178

b) Für juristische Personen kommt als Ablehnungsgrund grundsätzlich § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 179
UIG (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse) in Betracht. Nach dieser Vorschrift ist ein Antrag
auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben Betriebs-
oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden, es sei denn, die Betroffenen haben
zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Die hier begehrten
Informationen stellen aber schon kein Geschäftsgeheimnis dar (aa). Selbst wenn man ein
Geschäftsgeheimnis annähme, würde das öffentliche Interesse an der Offenbarung das
Geheimhaltungsinteresse überwiegen (bb).

aa) Die Tatsache, dass ein Unternehmen eine Agrarsubventionszahlung erhalten hat (hier: 180
Direktzahlungen), stellt kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis dar.

Das Umweltinformationsgesetz enthält keine Definition des Betriebs- und 181
Geschäftsgeheimnisses. Allgemein werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse alle auf
ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht
offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren
Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse
umfassen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen
vornehmlich kaufmännisches Wissen.

BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 - 7 C 18.08 -, NVwZ 2009, 1113 (unter Hinweis auf BVerfG
Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087, 2111/03 - BVerfGE 115, 205 <230 f.>); Schoch,
IFG, Kommentar, 2009, § 6 IFG Rn. 42.

Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt danach neben dem Mangel an Offenkundigkeit 183
der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an
deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der
Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den
Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des
Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.

BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 7 C 18.08 , a. a. O., sowie Beschluss vom 19. Januar 2009
20 F 23.07 -, juris Rn. 11; Schoch, a. a. O., § 6 IFG Rn. 60.

Die Prüfung, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt, obliegt zunächst der 185
Behörde. Die Wettbewerbsrelevanz der Informationen ist auf Grund einer objektiven
Betrachtungsweise zu ermitteln. Es ist zu untersuchen, ob die Aufdeckung der Information
spürbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens haben kann. Die
behördliche Entscheidung wiederum unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle.

Vgl. Reidt/Schiller, a. a. O., § 8 UIG Rn. 76; Schoch, a. a. O., § 6 IFG Rn. 54 und 65. 186

Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis wird auch dann im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 187
UIG zugänglich gemacht, wenn die offengelegte Information selbst kein Betriebs- oder
Geschäftsgeheimnis enthält, aber auf ein solches Rückschlüsse zulässt.

BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 7 C 2.09 -, BVerwGE 135, 34 (Leitsatz 4) 188

Im vorliegenden Fall geht es nicht um technisches Wissen, so dass allenfalls das Vorliegen 189
eines Geschäftsgeheimnisses in Betracht kommt.

Entgegen der Ansicht des Klägers ist nicht von offenkundigen Tatsachen auszugehen, denn 190
es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass etwaige Konkurrenten in bestimmten

Marktsegmenten Kenntnis über die genaue Höhe der einzelnen Unternehmen gewährten Zahlungen haben. Das berechnete Interesse an der Nichtverbreitung der Information setzt nach den obenstehenden Maßstäben bei einem Geschäftsgeheimnis voraus, dass die Offenlegung der erhaltenen Direktzahlungen geeignet sein müsste, Konkurrenten exklusives kaufmännisches Wissen zugänglich zu machen und hierdurch die Wettbewerbsposition der betroffenen Unternehmen nachteilig zu beeinflussen. Hiervon kann entgegen der Ansicht der Beklagten aus den nachfolgenden Gründen, die der Senat auch ohne Anhörung der betroffenen Unternehmen beurteilen kann, nicht ausgegangen werden:

Dass um Subventionen kein Wettbewerb geführt wird, so dass sich auf diesen Wettbewerb die Offenlegung von vornherein nicht negativ auswirken kann, hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit im Parallelverfahren 8 A 3357/08 in seiner Stellungnahme vom 12. August 2006, die in das vorliegende Verfahren eingeführt worden ist, zutreffend ausgeführt. Auch hat er richtig darauf hingewiesen, dass durch die bloße Bekanntgabe von Subventionszahlungen für die betroffenen Unternehmen kein Imageverlust droht. Eine Beteiligung (Anhörung) der Subventionsempfänger hält der Bundesbeauftragte deshalb nicht für erforderlich. 191

Auch für den Wettbewerb auf dem Agrarsektor ist eine negative Beeinflussung durch eine Offenlegung jährlicher Subventionszahlungen nicht erkennbar. Es ist nicht ersichtlich, dass allein anhand der Jahresbeträge für drei Haushaltsjahre Rückschlüsse auf exklusives kaufmännisches Wissen möglich sein sollten. Derartige Rückschlüsse wären allenfalls dann vorstellbar, wenn detaillierte Angaben zu den konkreten Betrieben und den von ihnen produzierten Produkten gemacht würden. Auf derartige Details erstreckt sich jedoch das Informationsbegehren des Klägers gerade nicht. Ein Abwerben von bestimmten Kunden erscheint auf der Basis der streitgegenständlichen Informationen daher nicht möglich. Es ist nicht ersichtlich, weshalb aus der Kenntnis der bloßen Tatsache, dass ein Unternehmer Direktzahlungen in bestimmter jährlicher Höhe in Anspruch genommen hat, erhebliche Beeinträchtigungen der Geschäftsentwicklung resultieren sollten. 192

Ebenso VG Hamburg, Urteil vom 22. Mai 2008 - 13 K 1172/07 -, ZUR 2008, 600 = juris Rn. 43 ff., nachgehend BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 - 7 C 18.08 -, NVwZ 2009, 1113. 193

Der Vertreter der Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung auch auf mehrmalige Nachfrage des Senats kein Beispiel für seine gegenteilige Annahme darzustellen vermocht. 194

Der Senat sieht sich nicht gehindert, ein Geschäftsgeheimnis auch ohne vorherige Anhörung der betroffenen Unternehmen zu verneinen. Die in § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG vorgeschriebene Anhörung setzt das tatbestandliche Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses voraus, das preisgegeben werden soll. 195

Vgl. Reidt/Schiller, a. a. O., § 9 UIG Rn. 35. 196

Dass es neben den von der Beklagten angeführten Argumenten für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses weitere - hier nicht erörterte - Gesichtspunkte geben könnte, ist nicht ersichtlich, zumal in vergleichbaren Verfahren Unternehmen bereits angehört worden sind, ohne dass dies zur Annahme eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses geführt hätte. 197

Vgl. im Fall des VG Hamburg, Urteil vom 22. Mai 2008 - 13 K 1172/07 -, ZUR 2008, 600 = juris Rn. 7. 198

Dass unter Umständen unter Zuhilfenahme weiterer, auf anderen Wegen erlangter Informationen die streitgegenständlichen Informationen einem Konkurrenten nützlich sein können, um sich ein genaueres Bild von dessen geschäftlichen Aktivitäten zu machen, genügt nicht, um ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse gerade an den hier offen zu legenden Informationen zu rechtfertigen.

Ebenso VG Hamburg, ebd., juris Rn. 47. 200

bb) Selbst wenn man das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses unterstellt, würde das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der Umweltinformationen das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Subventionsempfänger überwiegen. 201

Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen überwiegt im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nur dann, wenn mit dem Antrag auf Zugang zu Informationen ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit hinausgeht, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten. Anderenfalls überwäge das öffentliche Interesse stets; die Abwägung im Einzelfall wäre entbehrlich. 202

BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 7 C 2.09 -, BVerwGE 135, 34 (Leitsatz 5) 203

Ein solches besonderes Interesse an der Offenlegung liegt hier vor. 204

Der Kläger ist ein eingetragener Naturschutzverein, dessen Satzungszweck es ist, als international tätige ökologische Organisation die Probleme der Umwelt, insbesondere die globalen, bewusst zu machen und die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen zu verhindern; darüber hinaus nimmt der Verein die Interessen der Verbraucher wahr. Er hat nachvollziehbar dargelegt, warum es ihm auf die begehrten Informationen einschließlich der konkreten Empfängerdaten je Bundesland ankommt: Es soll überprüft werden, welchen Produktionssektoren nach Anhang I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Empfänger der Zahlungen zuzuordnen sind (vgl. Art. 38 Abs. 3 AEU-Vertrag i.V.m. Anhang I, der die einzelnen Erzeugnisse aufzählt, für welche die Art. 39 bis 44 AEU-Vertrag gelten) und welche wirtschaftlichen Verflechtungen der Betriebe untereinander bestehen. Da es in den vergangenen Jahren gerade bei Großbetrieben erhebliche agrarstrukturelle Veränderungen mit großen ökologischen und sozialen Folgen gegeben habe, wolle er anhand der Empfänger mit den höchsten Zahlungen diesen Wandel exemplarisch nachvollziehen. Dabei gehe es ihm um die Untersuchung und Bewertung der ökonomischen und der ökologischen Folgen der Subventionszahlungen. Ohne die namentliche Nennung der größten Empfänger könne er nicht überprüfen, wie sich die Agrarzahlungsregelungen auf die Umwelt ausgewirkt haben. Insoweit nennt er beispielhaft die Grundwasserbelastung durch einzelbetrieblich hohen Viehbesatz, die Nutzung von Extensivierungsmaßnahmen und die Entwicklung von Ackerbegleitflora. Um die Effizienz der agrarpolitischen Maßnahmen beurteilen zu können, müsse er die konkreten Auswirkungen der Regelungen auf die einzelnen Betriebe betrachten. Die Öffentlichkeit sei daran interessiert, zu erfahren, wer zu den Hauptnutznießern der begrenzten Agrarsubventionsressourcen gehöre. 205

Hiervon abgesehen spricht für das besondere öffentliche Interesse aber auch der Umstand, dass inzwischen auf europäischer Ebene - wenngleich primär zur Umsetzung der Europäischen Transparenzinitiative und nicht in erster Linie unter Umweltschutzgesichtspunkten - die Veröffentlichung der streitigen Informationen durch die Mitgliedstaaten verpflichtend vorgeschrieben worden ist, um die Transparenz in Bezug auf die Mittelverwendung im Rahmen der GAP zu erhöhen. 206

Vgl. Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3. Mai 2006, KOM(2006) 1207 Endg., Kapitel IV. Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern.

Nach Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, 208

ABl. L 209, 1 (Art. 44a wurde eingefügt durch die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 vom 26. November 2007, ABl. L 322,1),

sind Informationen über die Empfänger von Agrarsubventionen wie die hier begehrten - insbesondere die Namen/Firmenbezeichnungen sowie die Höhe der in einem Haushaltsjahr empfangenen Beträge - seit dem 1. Januar 2007 (teilweise später) zu veröffentlichen. Die Verordnung ist mit dem Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei vom 26. November 2008 (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz <AFIG>, BGBl. I, 2330) in nationales Recht umgesetzt worden. Nach § 2 Abs. 1 AFIG veröffentlichen die für die Zahlung von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständigen Stellen des Bundes und, soweit diese Mittel von den Ländern gezahlt werden, die hierfür zuständigen Stellen der Länder und im Fall des Europäischen Fischereifonds die zuständige Verwaltungsbehörde näher bezeichnete Informationen im Wege der Direkteingabe auf einer gemeinsamen, von der Bundesanstalt für Landwirtschaft betriebenen Internetseite. 210

Der Annahme eines besonderen öffentlichen Interesses steht nicht entgegen, dass der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 9. November 2010 Art. 42 Nr. 8b und Art. 44a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik insoweit für ungültig erklärt hat, als die genannten Normen eine Veröffentlichungspflicht in Bezug auf natürliche Personen regeln. Hinsichtlich juristischer Personen hat das Gericht erläutert, dass diese sich zwar grundsätzlich auch auf den durch die Art. 7 und 8 der Charta verliehenen Schutz (Datenschutz und Recht auf Achtung des Privatlebens) berufen können, nämlich soweit der Name der juristischen Person eine oder mehrere natürliche Personen bestimmt; im Ergebnis hat das Gericht aber die Veröffentlichungspflicht in Bezug auf juristische Personen - uneingeschränkt - als verhältnismäßige Maßnahme gebilligt, die durch den bereits beschriebenen Transparenzgesichtspunkt gerechtfertigt ist. 211

EuGH, Urteil vom 9. November 2010 - C-92/09 - (Volker und Markus Schecke), Rn. 27. 212

Dabei ist für die hier aufgeworfene Frage - Abwägungsentscheidung im Rahmen von § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG - von besonderem Interesse, dass der Europäische Gerichtshof ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass die Veröffentlichung in Bezug auf die Verwendung der durch die betreffenden Landwirtschaftsfonds verausgabten Beträge den Bürgern "eine bessere Beteiligung an der öffentlichen Debatte ermöglicht, die den Rahmen für die Entscheidungen über die Ausrichtung der GAP bildet." 213

EuGH, ebd., Rn. 70. 214

Dementsprechend soll die derzeit ausgesetzte Veröffentlichung von Zahlungsempfängern und summen auf der Internetseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft laut Auskunft der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung in Bezug auf solche Subventionsempfänger, bei denen es sich um juristische Personen handelt, in Kürze wieder aufgenommen werden, nachdem die Kommission die Mitgliedstaaten - unter Fristsetzung bis 215

zum 30. April 2011 - hierzu aufgefordert hat.

Demgegenüber sind auf Unternehmerseite keine schwerwiegenden Beeinträchtigungen ihrer Interessen zu befürchten, da es nicht um die Preisgabe sensibler Daten geht, die den Kernbereich der unternehmerischen Tätigkeit betreffen (etwa Daten zu konkreten Produktionsvorgängen, Forschungs- und Entwicklungsvorgängen oder zur Kundenkartei). Vielmehr sollen lediglich die jährlichen Direktzahlungen in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 sowie Betriebsname und Bundesland benannt werden. 216

In Anbetracht des hohen Stellenwertes der Interessen der Allgemeinheit an einer erhöhten Transparenz der für den nachhaltigen Umweltschutz besonders wichtigen Agrarsubventionen und des Willens des Gemeinschaftsgesetzgebers, den Umweltschutz dadurch zu verbessern, dass das Umweltbewusstsein durch einen besseren Zugang zu umweltrelevanten Informationen geschärft und ein freier Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen ermöglicht wird (vgl. Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 2003/4/EG), geht bei dieser Sachlage das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der Information vor. 217

II. Verneint man entgegen der vom Senat vertretenen Auffassung das Vorliegen von Umweltinformationen, ergibt sich der Auskunftsanspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz - IFG - vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722). Danach hat jeder gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. 218

1. Das Ministerium ist Behörde i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit auskunftsverpflichtete Stelle. Die begehrten Informationen sind amtliche Informationen, die auch beim Ministerium vorhanden sind. 219

Eine amtliche Information ist nach § 2 Nr. 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Der Begriff ist weit zu verstehen. Die Herkunft der Information ist egal; sie kann auch von einer anderen Stelle stammen. 220

Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 2 IFG Rn. 40 ff. 221

Das Vorhandensein der Information bei der Behörde ist ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal. Das Informationsfreiheitsgesetz statuiert - wie auch das Umweltinformationsgesetz (s.o.) - keine Informationsbeschaffungspflicht der Behörde. Ein Zugangsanspruch besteht nur zu dem konkret vorhandenen Informationsbestand. Eine Information ist vorhanden, wenn sie tatsächlich für eine gewisse Dauer bei der Behörde vorliegt. Lediglich vorübergehend beigezogene Akten werden von dem Zugangsanspruch nicht erfasst (vgl. § 3 Nr. 5 IFG). 222

Schoch, a. a. O., § 1 IFG Rn. 29 ff. und § 2 IFG Rn. 30 ff.; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 150 m.w.N. 223

Hiervon ausgehend sind die begehrten Angaben auf den im Ministerium archivierten CDs dort vorhandene amtliche Informationen. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten kann auf die obenstehenden Ausführungen unter I. 2. a) und b) verwiesen werden. 224

2. Die Beklagte kann dem Anspruch nach den obenstehenden Ausführungen weder die Vertraulichkeit der Daten aufgrund entgegenstehenden Europarechts noch einen unzumutbar 225

hohen Verwaltungsaufwand entgegen halten (vgl. oben unter I. 3 a) und b)).

3. Der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen steht dem Informationsanspruch 226
nicht entgegen. Nach § 6 Satz 2 IFG darf Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen
nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Der Begriff des Betriebs- und
Geschäftsgeheimnisses in § 6 Satz 2 IFG ist aber kein anderer als in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3
UIG,

BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 - 7 C 18.08 -, NVwZ 2009, 1113 = juris Rn. 18. 227

so dass auch insoweit auf die obigen Ausführungen (unter I. 5. b)) verwiesen werden kann. 228
Auch die Ablehnungsgründe des IFG sind eng auszulegen.

BTDrucks. 15/4493, S. 9; Schoch, a. a. O., Vorbem. §§ 3 bis 6 Rn. 52 ff. 229

4. Soweit es sich bei den Zahlungsempfängern um natürliche Personen handelt, kommt der 230
Ablehnungsgrund des § 5 Abs. 1 IFG in Betracht (Schutz personenbezogener Daten). Nach
§ 5 Abs. 1 Satz 1 IFG darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden,
soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten
am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.
Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG dürfen nur
übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

Mangels Definition im Informationsfreiheitsgesetz ist auch hier auf die Legaldefinition in § 3 231
Abs. 1 BDSG zurückzugreifen.

Schoch, a. a. O., § 5 IFG Rn. 17. 232

Personenbezogene Daten liegen hier vor (vgl. oben unter I. 4 a)); dabei handelt es sich nicht 233
um besondere Arten i.S.d. § 3 Abs. 9 BDSG (Angaben über die rassische und ethnische
Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen,
Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben). Ohne Anhörung der Betroffenen
kann nicht beurteilt werden, ob deren schutzwürdige Interessen dem Informationsbegehren -
im Falle des Fehlens einer Einwilligung - vorgehen. Es verbleibt deshalb bei dem
Bescheidungsurteil des Verwaltungsgerichts; die Sache ist nicht spruchreif i.S.d. § 113 Abs. 5
Satz 1 VwGO.

B. Die Berufung der Beklagten wird in Bezug auf den Antrag zu b) aus den Gründen zu A. 234
zurückgewiesen. Auch die Berufung in Bezug auf den Antrag zu a) bleibt ohne Erfolg. Bei den
begehrten Informationen (Summe der gewährten Direktzahlungen je Antragsteller für die
Haushaltsjahre 2004 und 2005) handelt es sich nach den obenstehenden Ausführungen um
Umweltinformationen i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 3a bzw. Nr. 3b UIG, über die das Ministerium
verfügt. Ausnahmegründe nach §§ 8 oder 9 UIG greifen schon deshalb nicht ein, weil es dem
Kläger lediglich um anonymisierte, nicht aber um personenbezogene Angaben geht.

Würde man die begehrten Auskünfte nicht als Umweltinformationen qualifizieren, ergäbe sich 235
der Auskunftsanspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (s. oben unter A.II.).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Hinsichtlich des Antrags des 236
Klägers, die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig
zu erklären, bleibt es bei der zulässigerweise vom Verwaltungsgericht in den Urteilstenor
aufgenommenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die nicht Gegenstand des
vorliegenden Berufungsverfahrens ist.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 237

Die Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision nach § 132 VwGO liegen nicht vor. 238
