


Gericht:	Hessischer Verwaltungsgerichtshof 11. Senat
Entscheidungsdatum:	20.03.2007
Aktenzeichen:	11 A 1999/06
ECLI:	ECLI:DE:VGHE:2007:0320.11A1999.06.0A
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 2 UIG HE, § 3 UIG HE, § 7 UIG HE, § 8 UIG HE, Art 3 EGRL 4/2003

Zugang zu Umweltinformationen

Leitsatz

1. Der Anspruch auf Umweltinformationen nach der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 steht auch denjenigen Körperschaften des öffentlichen Rechts zu, denen eine gegenüber der staatlichen Verwaltung weitgehend unabhängige Rechtsstellung eingeräumt ist (hier entschieden für einen Evangelischen Kirchengemeindeverband).
2. Auch kommunale Gebietskörperschaften können diesen Anspruch geltend machen, soweit die begehrten Umweltinformationen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung einer Aufgabe im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gesehen werden können.

Verfahrensgang

nachgehend BVerwG, 21. Februar 2008, 4 C 13/07, Urteil

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist wegen der außergerichtlichen Kosten des Beklagten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin ist die Betreiberin des Verkehrsflughafens Frankfurt/Main und die Trägerin des Vorhabens zu dessen Ausbau. Sie wendet sich mit ihrer Klage gegen einen Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt, mit dem dieses als Anhörungsbehörde den Beigeladenen, die Einwander gegen dieses Ausbauprojekt sind, Einsicht in die bei dem Beklagten geführte Datenbank CADEC (Computer Aided Decision) gewährt hat. Diese Datenbank, für deren Aufbau sich der Beklagte eines Verwaltungshelfers bedient, dient der

Anhörungsbehörde zu einer strukturierten und gegliederten Erfassung und Bearbeitung der Einwendungen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens.

- 2 Die Beigeladenen, bei denen es sich um Privatpersonen, eine Bürgerinitiative, einen Kirchengemeindeverband, drei Kommunen und eine Reihe von Gesellschaften der Stadt Offenbach handelt, beantragten durch ihren Bevollmächtigten im Rahmen des Erörterungstermins am 23. März 2006 die Gewährung von Akteneinsicht in die Datenbank CADEC, soweit diese Umweltinformationen enthalte. Dabei bezogen sie sich auf die Entscheidung des Senats vom 16. März 2006 (12 Q 590/06), mit der der Beklagte verpflichtet worden war, den Antragstellerinnen des dortigen Verfahrens Einsicht in die Datenbank CADEC zu gewähren, soweit in diese Datenbank Stellungnahmen der Klägerin zu den Einwendungen der Antragstellerinnen aufgenommen worden waren und diese Stellungnahmen Umweltinformationen betrafen. Unter dem 17. Mai 2006 fragte das Regierungspräsidium Darmstadt bei der Klägerin an, ob der Herausgabe der Gegenargumente der Klägerin als Umweltinformationen zugestimmt werde. Diese widersprach mit Schreiben vom 30. Mai 2006 einer Herausgabe der Daten.
- 3 Mit Bescheid vom 21. Juli 2006 gab das Regierungspräsidium Darmstadt dem Antrag auf Akteneinsicht in die Datenbank insoweit statt, als darin Argumente aus den eigenen Einwendungen der Beigeladenen und die darauf bezogenen Gegenargumente der Klägerin enthalten sind. Im Übrigen lehnte es den Antrag ab. Zur Begründung wird in dem Bescheid weiter ausgeführt, eine Einsichtnahme sei erst möglich, wenn die Entscheidung gegenüber der Klägerin, der sie bekanntgegeben werde, bestandskräftig sei. Da es sich bei dem Material in der Datenbank um freiwillig überlassene Daten handele und die Klägerin der Herausgabe nicht zugestimmt habe, führe eine Interessenabwägung zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe insofern überwiege, als es sich bei den Daten um Gegenargumente zu den jeweils eigenen Einwendung handele, da eine wirksame Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen sei. Bei der Abwägung falle auch nicht entscheidend ins Gewicht, dass ein Vorhabensträger die Möglichkeit haben müsse, der Behörde aus freien Stücken Informationen zuzuleiten, ohne dass diese im Nachhinein allgemein bekannt würden.
- 4 Das Regierungspräsidium Darmstadt gab der Klägerin mit Bescheid vom selben Tage, der mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen und dem der vorgenannte Bescheid angefügt war, diese Einsichtnahmeentscheidung bekannt. Mit weiterem Bescheid vom 2. Oktober 2006 ergänzte das Regierungspräsidium den Bescheid vom 21. Juli 2006 um die Angabe, dass die Entscheidung für die hier im Verfahren Beigeladenen gelte, die als Inhaltsadressaten und Begünstigte aus dem Ausgangsbescheid nicht erkennbar gewesen seien.
- 5 Gegen den Bescheid vom 21. Juli 2006 hat die Klägerin mit am 24. August 2006 beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz Klage erhoben und diese mit Schriftsatz vom 2. November 2006 auf den ergänzten Bescheid erstreckt. Zur Begründung ihrer Klage trägt die Klägerin vor, die Beigeladenen hätten keinen Anspruch auf Einsicht in die CADEC-Datenbank. Die Voraussetzungen für einen Umweltinformationsanspruch aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (UI-RL) lägen nicht vor. Die in der Datenbank enthaltenen Daten und "Gegenargumente" der Klägerin seien allenfalls zum Teil Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 UI-RL. Die

entsprechenden Einträge bezögen sich zwar insgesamt auf die geplante Erweiterung des Frankfurter Flughafens und damit auf ein Vorhaben, das Umweltauswirkungen im Sinne der Richtlinie zur Folge haben werde, doch betreffe dies allein die Auswirkungen des Vorhabens. Die nichtauswirkungsbezogenen Daten wie Bedarfsprognose, Prognosezeitraum, wirtschaftliche und betriebliche Überlegungen und Konzepte der flugbetrieblichen Ausgestaltung usw. hätten keinen unmittelbaren Bezug zur Umwelt, sondern wirkten sich allenfalls mittelbar aus, in vielen Fällen fehle aber auch jeglicher Umweltbezug. Aspekte der Bedarfsprognose seien nur insoweit umweltrelevant, als sie sich auf die Dimensionierung des Vorhabens und damit dessen Flächeninanspruchnahme und Immissions-situation auswirkten. Andere Informationen wie beispielsweise die Verortung des neuen Towers oder der Umfang von Einzelhandelsflächen innerhalb des Terminals 3 seien für die Umwelt völlig unerheblich und damit keine Umweltinformationen im Sinne der Richtlinie. Da aufgrund der Funktionsweise der CADEC-Datenbank und der Gegenüberstellung von Einwendungen, Stellungnahmen der Behörden und Gegenargumenten der Klägerin nach Sachthemen eine Trennung nach Umweltinformationen und sonstigen Informationen kaum möglich sei, scheitere ein Anspruch auf Einsicht in das CADEC-System schon an der fehlenden Isolierbarkeit von Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 UI-RL. Dem Anspruch stehe auch der Ablehnungsgrund der unabgeschlossenen Vervollständigung der Informationen (Art. 4 Abs. 1 lit. d UI-RL) entgegen. Sowohl das CADEC-System insgesamt als auch die einzelnen Daten für sich gesehen seien unvollständig und noch nicht abgeschlossen.

- 6 Auch die Ablehnungsgründe wegen Missbrauchs, Art. 4 Abs. 1 lit. b und wegen zu allgemeinen Antrags, Art. 4 Abs. 1 lit. c UI-RL lägen vor. Von einem Rechtsmissbrauch sei auszugehen, wenn durch die Erfüllung des Informationsbegehrens die Arbeitsfähigkeit der Behörde schwer beeinträchtigt werde und der Antrag dem Zweck der Verzögerung des Verwaltungsverfahrens diene. Eine solche Verzögerungsabsicht sei naheliegend, da den Antragstellern alle Umweltinformationen aus dem Anhörungsverfahren hinreichend bekannt seien. Die erneute Akteneinsicht und verlangte Nacherörterung könne nur dem Zweck dienen, das Planfeststellungsverfahren zum kapazitiven Ausbau des Frankfurter Flughafens zu verzögern. Auch sei der Antrag "zu allgemein formuliert", da die Antragsteller lediglich sämtliche Informationen betreffend die eigenen Einwendungen angefordert hätten.
- 7 Der Informationszugang sei schließlich auch nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. g UI-RL ausgeschlossen, weil die Daten von ihr freiwillig übermittelt worden seien und sie der Einsicht nicht zugestimmt habe. Ihr Interesse am Schutz der von ihr freiwillig zur Verfügung gestellten Informationen und Daten überwiege das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe. Auch Art. 4 Abs. 2 Satz 4 UI-RL sei nicht einschlägig, denn es handle sich nicht um Informationen über Emissionen in die Umwelt. Bezüglich des Ausbauvorhabens lägen nur Prognosedaten vor, die im Übrigen öffentlich zugänglich seien.
- 8 Für die beige-ladenen Kommunen scheidet ein Anspruch auf Einsicht in die Datenbank schon deswegen aus, weil sie als juristische Personen des öffentlichen Rechts für den Zugang zu Umweltinformationen nicht antragsberechtigt seien. Auch für die weiteren Beigeladenen müsse der Anspruch ausscheiden, sofern diese in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft stünden. Nach Art. 2 Nr. 5 der UI-RL könnten natürliche oder juristische Personen Antragsteller des Zugangsanspruchs sein. Juristische Personen in diesem Zusammenhang seien jedoch allein juristische Personen des Privatrechts. Die Richtlinie betreffe, wie das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich entschieden habe, nur das Verhältnis

der Bürger zum Staat und nicht den Informationsfluss zwischen den Behörden. Der Bundesgesetzgeber habe ausweislich der Gesetzesbegründung ausschließlich einen Informationsanspruch für die natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts begründen wollen. Ein Informationsanspruch juristischer Person des öffentlichen Rechts bedürfe es auch nicht, weil für diese andere Instrumentarien wie Amtshilfe, Aufsichtsrechte und Berichtspflichten zur Verfügung stünden. Auch der hessische Gesetzgeber habe ausweislich der Gesetzesbegründung zum Hessischen Umweltinformationsgesetz den Anspruch auf juristische Personen des Privatrechts beschränkt.

9 Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 21. Juli sowie den Ergänzungsbescheid vom 2. Oktober 2007 insoweit aufzuheben, als den Beigeladenen jeweils Einsicht in die beim Regierungspräsidium Darmstadt geführte Datenbank CADEC hinsichtlich ihrer Einwendungen und ihrer darauf bezogenen Gegenargumente der Fraport AG gewährt werde.

10 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

11 Er verweist zur Begründung auf die Ausführungen in seinem Bescheid und auf den Beschluss des Senats vom 16. März 2006 (12 Q 590/06).

12 Die Beigeladenen stellen keinen Antrag und verweisen auf ihren Antrag vom 23. März 2006. Dort haben sie zur Begründung ihres Antrags auf Akteneinsicht in die CADEC-Datei vorgetragen, sie seien als natürliche oder juristische Personen Antragsteller im Sinne der UI-RL, die vorliegend unmittelbar anwendbar sei. Die CADEC-Datei enthalte etwa 9600 zusammengefasste Argumente gegen das Vorhaben zum Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main und die diesen gegenübergestellten Gegenargumente, die von der Vorhabens-trägerin erarbeitet worden seien. Bislang seien etwa 7000 Gegenargumente in der Datei enthalten. Die Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 2 Buchst. f und g der Richtlinie griffen nicht ein. Die Ausnahmeregelung des Art. 4 UI-RL seien, wie sich der Vorschrift ausdrücklich entnehmen lasse, eng auszulegen, weil das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen sei. Auch die Ausnahmetatbestände nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c und d der Richtlinie stünden dem Antrag nicht entgegen.

13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den der beigezogenen Behördenakte des Regierungspräsidiums Darmstadt (1 Hefter) Bezug genommen, die Gegenstand der Beratung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

14 Das Gericht entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung, nachdem die Beteiligten zu dieser Verfahrensweise ihr Einverständnis erteilt haben.

15 Die Klage ist zulässig.

16 Die instanzielle Zuständigkeit des angerufenen Gerichts ergibt sich, wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 4. Januar 2006 (12 Q 2828/05) ausgeführt hat, aus § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 VwGO. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die das Anlegen, die Erweiterung oder Ände-

nung und den Betrieb von Verkehrsflughäfen und von Verkehrslandeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich betreffen. Unter "sämtliche Streitigkeiten" sind dabei alle ein Tatbestandsmerkmal des Katalogs betreffenden Hauptsache- und Nebenverfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verstehen (Kopp/Schenke, VwGO, § 48 Rdnr. 3; Ziekow in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 48 Rdnr. 9). Die Vorschrift soll nach der gesetzgeberischen Intension durch die Beschränkung auf eine Tatsacheninstanz und die Vermeidung der Wiederholung umfangreicher Beweisaufnahmen eine Abkürzung der Verfahrensdauer bewirken und die Verwaltungsgerichte entlasten. Wie sich auch aus Satz 2 der Vorschrift ersehen lässt, sollte die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs weit in das Vorfeld für das Vorhaben erstreckt werden, um eine gespaltene Zuständigkeitszuweisung für die mit einem der aufgezählten Vorhaben zusammenhängenden Fragen zu vermeiden (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.05.1987 - 7 C 1/87 -, NVwZ 1988, 76, für die Vorgängervorschrift Art. 2 § 9 EntlastG; von Oertzen, DÖV 1985, 750 m.w.N.). Streitigkeiten im Sinne der in der Vorschrift aufgezählten Fälle sind nach der nach dem Normzweck gebotenen weiten Interpretation auch Streitigkeiten über Verfahrensfragen im Vorfeld des eigentlichen Hauptsacheverfahrens (Bier in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 48 Rdnr. 6). Die Klage der Klägerin gegen die den Beigeladenen gewährte Einsicht in die beim Regierungspräsidium Darmstadt im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens geführte Datenbank CADEC betrifft die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt/Main; es geht um eine Streitfrage im Zusammenhang mit diesem Verfahren, dessen Vorhabensträgerin die Klägerin ist und an dem die Beigeladenen als Einwender beteiligt sind. Der Umweltinformationsanspruch ist seiner Ausgestaltung nach zwar verfahrensunabhängig, das schließt es aber nicht aus, dass der Streit um das Bestehen des Anspruchs einem Verfahren nach § 48 VwGO zuzuordnen ist, bzw. ein solches Verfahren i.S.d. § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO betrifft.

- 17 Die erhobene Klage ist als Anfechtungsklage statthaft, da es sich bei dem Bescheid, mit dem das Regierungspräsidium Darmstadt über den Informationsantrag der Beigeladenen entschieden hat, um einen Verwaltungsakt handelt (vgl. zur Klageart Reidt/Schiller, UIG, § 5 Rdnr. 22).
- 18 Die Klägerin ist auch als belastete Drittbetroffene klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO. Sie kann geltend machen, durch den Bescheid in ihren Rechten verletzt zu sein. Sie kann sich auf Art. 4 Abs. 2 lit. g UI-RL berufen. Dieser Artikel begründet mit seiner Abwägungsklausel ein subjektives Recht auf angemessene Berücksichtigung der Gemeinhaltungsinteressen Privater, die Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt haben. Es besteht damit die Möglichkeit, dass das Gemeinhaltungsinteresse der Klägerin durch den Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt verletzt wird.
- 19 Die Klage ist aber unbegründet.
- 20 Der Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 21. Juli 2006 in der Gestalt des Ergänzungsbescheids vom 2. Oktober 2006 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Der Beklagte hat allen Beigeladenen zu Recht den Anspruch auf die von ihnen begehrten Umweltinformationen zuerkannt und ihnen Einsicht in die bei ihm geführte Datenbank CADEC insoweit gewährt, als darin Argumente aus den eigenen Einwendungen der Beigeladenen und die darauf bezogenen Gegenargumente der Klägerin enthalten sind.
- 21 Der Anspruch der Beigeladenen auf Umweltinformationen folgte zum Zeitpunkt der Entscheidung des Regierungspräsidiums Darmstadt über den Antrag der Beigeladenen aus

Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 UI-RL. Diese Richtlinie galt bis zum Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes des Landes (Hessisches Umweltinformationsgesetz [HUIG] vom 14.12.2006, GVBl. I S. 659) am 15. Dezember 2006 für die informationspflichtigen Stellen in Hessen unmittelbar. Soweit die Entscheidungen des Senats in den Eilverfahren hierzu auf den Erlass des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 17. Februar 2005 (StAnz. 11/2005 S. 1027) hingewiesen haben, diene das allein der Klarstellung.

- 22 Zum - maßgeblichen - Zeitpunkt der Entscheidung des Senats gilt das inzwischen in Kraft getretene HUIG, das nach der Begründung des Gesetzentwurfs die Vorgaben der UI-RL im Maßstab 1:1 umsetzt (Hessischer Landtag, Drs. 16/5407, S. 1) und deshalb weder in Bezug auf den Anspruch noch in Bezug auf die vorgesehenen Ausnahmen eine Änderung der Rechtslage gegenüber der UI-RL herbeigeführt hat. Deshalb ist letztlich unerheblich, ob auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung oder die jetzige Sach- und Rechtslage abzustellen ist.
- 23 Nach § 3 Abs. 1 HUIG hat jede Person nach Maßgabe des Umweltinformationsgesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 HUIG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Nach § 3 Abs. 3 HUIG (Art. 3 Abs. 2 lit. a UI-RL) sind die begehrten Umweltinformationen dem jeweiligen Antragsteller so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags oder gemäß Nr. 2 innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags bei der Behörde, falls die Information zu umfangreich und zu komplex für die Fristvorgabe nach Nr. 1 ist, zugänglich zu machen.
- 24 Wie der Senat in seinem Eilbeschluss vom 16. März 2006 (12 Q 590/06) bereits ausgeführt hat, handelt es sich bei dem in der Datenbank CADEC enthaltenen Material aufgrund der sehr weit gefassten Definition in erheblichen Teilen um Umweltinformationen. Was unter Umweltinformation zu verstehen ist, wird in § 2 Abs. 3 HUIG (Art. 2 Nr. 1 UI-RL) detailliert definiert. Es sind alle Informationen, die für den Umweltschutz von Bedeutung sein können, gleich ob in schriftlicher oder anderer Form, über den Zustand der Umwelt in ihren verschiedenen Bestandteilen, über die verschiedenen Einwirkfaktoren auf diese Umweltbestandteile und über Maßnahmen, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken oder ihrem Schutz dienen. Unter diese sehr weit gefasste Definition - so hat der Senat weiter ausgeführt - fallen auch ganz überwiegend die in der CADEC-Datenbank enthaltenen Stellungnahmen der Beigeladenen, da mit ihrem Vorhaben der geplanten Erweiterung des Flughafens A-Stadt Umweltauswirkungen im Sinne der Richtlinie verbunden sind.
- 25 Soweit die Klägerin mit ihrer Klage gegen die Rechtmäßigkeit des Bescheids einwendet, es handele sich bei den in der CADEC-Datenbank enthaltenen Daten und "Gegenargumenten" der Klägerin allenfalls zum Teil um Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 UI-RL und der Anspruch auf einen Zugang müsse schon an der Isolierbarkeit von Umweltinformationen scheitern, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Nach dem sehr weiten Begriff der "Umweltinformationen" in § 2 Abs. 3 HUIG (Art. 2 Nr. 1 UI-RL) reicht ein gewisser Umweltbezug schon aus, um einen Abschnitt bzw. einen Themenbereich von Einwendungen und die entsprechenden Stellungnahmen der Klägerin hierzu als Umweltinformation zu qualifizieren, die zugänglich zu machen ist (Thürmer, Zur Rolle der Umweltinformationsrichtlinie im Planfeststellungsverfahren, EurUP, S. 235). So stehen entgegen der Auffassung der Klägerin auch die Fragen des Bedarfs, der Bedarfsprognose

sen und des Standorts von Behördeneinrichtungen im Zusammenhang mit den Umweltauswirkungen, die von dem Projekt insgesamt ausgehen. Dem hat das Regierungspräsidium zu Recht durch die sehr weite Fassung seines Bescheides vom 21. Juli 2006 Rechnung getragen. Im Übrigen teilt der Senat nicht die Auffassung der Klägerin, dass die mangelnde Trennung bzw. Isolierbarkeit zu einer vollständigen Verweigerung der Einsichtnahme führen muss. Die Klägerin kommt zu dieser Auffassung durch einen nicht zulässigen Erstrechtschluss. Die von ihr dabei herangezogene Regelung in Art. 4 Abs. 4 UI-RL zielt auf den besonderen Fall, dass sich schutzbedürftige und nicht schutzwürdige Umweltinformationen nicht voneinander trennen lassen. Diese Regelung ist auf den Begriff der Umweltinformationen nicht übertragbar.

- 26 Auch die von der Klägerin gegen den Anspruch bzw. die Rechtmäßigkeit des Bescheides angeführten Ausnahmegründe liegen nicht vor bzw. machen den Bescheid nicht rechtswidrig.
- 27 Der Ablehnungsgrund der unabgeschlossenen Vervollständigung der Informationen nach § 7 Abs. 2 Nr. 4 HUIG, Art. 4 Abs. 1 lit. d UI-RL greift nicht ein. Danach kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn er Material betrifft, das gerade vervollständigt wird oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder nicht aufbereitete Daten" umfasst. Wie der Senat bereits in seinem Beschluss vom 16. März 2006 (12 Q 590/06) ausgeführt hat, liegt dieser Ausnahmetatbestand, der die Effektivität des Verwaltungshandelns sicherstellen soll, in Bezug auf die CADEC-Datenbank nicht vor. Bei dem Inhalt der Datenbank handelt es sich nicht um Material, das gerade vervollständigt wird. Auch wenn die Datenbank noch nicht vollständig ist und durch eingehende Stellungnahmen ergänzt wird, ist bei den von der Klägerin gefertigten Stellungnahmen von ihrerseits abgeschlossenen Schriftstücken auszugehen, die der Fertigstellung des Anhörungsberichts dienen, auch wenn die Stellungnahmen durch erneute Eingaben ergänzt, konkretisiert oder aktualisiert werden sollten. Soweit die Klägerin vorträgt, es beurteile sich primär nach dem Willen des Verfassers, wann ein Schriftstück zum Abschluss gekommen sei und ihre Informationen hätten gerade keine abgeschlossenen Stellungnahmen zu bestimmten Aspekten oder Argumenten sein sollen, sondern vielmehr deren aktuelle und vorläufige Einschätzung, vermag diese Argumentation nicht zu überzeugen. Die in Erwiderung verfassten Stellungnahmen der Klägerin zu gebündelten Einwendungen haben jedenfalls, wenn sie in die Datenbank eingestellt werden, nicht den Charakter von schlichten Entwürfen, sondern stellen in sich (vorläufig) abgeschlossene Entgegnungen dar. Das Schutzgut dieser Ausnahmebestimmung, nämlich die Sicherung der Effektivität des Handelns der Verwaltung und der sonstigen informationspflichtigen Stellen (Reidt/Schiller, UIG, § 8 Rdnr. 64), kann erkennbar bei einer Einsichtnahme in solche Stellungnahmen nicht betroffen sein.
- 28 Auch soweit die Klägerin geltend macht, bei dem Inhalt des CADEC-Systems im Ganzen handele es sich um "noch nicht abgeschlossene Schriftstücke" im Sinne der Ausnahmenvorschrift und die Einträge in das CADEC-System stellten nur Hilfsmittel und Zwischenschritte für die Abwicklung des Planfeststellungsverfahrens dar und seien damit unvollständige Informationen im Sinne der Richtlinie, folgt der Senat dem nicht. Ihrerseits abgeschlossene Schriftstücke, die zur Fertigstellung eines Gesamtschriftstücks benötigt werden, wie Gutachten, Stellungnahmen und dergleichen fallen nicht unter diese Ausnahme (vgl. zum früheren Umweltinformationsgesetz Schrader in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdnr. 27). Es gehört im Übrigen zu dem Wesen einer Datenbank, dass in sie nach und nach weitere Daten aufgenommen werden.

- 29 Der Ausnahmegrund nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 HUIG (Art. 4 Abs. 1 lit. b UI-RL) steht der Rechtmäßigkeit des Bescheids des Beklagten ebenfalls nicht entgegen. Danach kann ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden, wenn dieser Antrag offensichtlich missbräuchlich ist. Missbräuchlich sind Anträge, wenn sie erkennbar nicht dem Zweck dienen können, der nach der UI-RL mit dem Zugang zu Umweltinformationen intendiert ist (Schrader in: Schumerus/Schrader/Wegener, UIG, § 7 Rdnr. 31; Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 196). Entgegen der von der Klägerin vorgebrachten Auffassung gibt es für eine Verfahrensverzögerungsabsicht oder eine sonstige Behinderung der Anhörungsbehörde keine Anhaltspunkte. Die Beigeladenen haben Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben. Ihr Begehren auf Umweltinformationen dient damit nicht irgendwelchen anderen Zielsetzungen oder einer gezielten Verzögerung des Verfahrens, sondern steht im Zusammenhang mit der von ihnen verfolgten Rechts- und Verfahrensposition. Die Wahrnehmung dieser Position liegt innerhalb des mit der Richtlinie verfolgten Zieles der Wächterfunktion der Öffentlichkeit, um den Umweltschutz zu verbessern.
- 30 Auch der Ablehnungsgrund nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 HUIG (Art. 4 Abs. 1 lit. c UI-RL) eines "zu unbestimmten" bzw. "zu allgemein formulierten" Antrags steht der Rechtmäßigkeit des Informationszugangsbescheids des Beklagten nicht entgegen. Hierauf kann sich die Klägerin schon deshalb nicht berufen, weil einer Ablehnung eines Informationsbegehrens unter Berufung auf diese Ausnahme zuerst eine Aufforderung durch den Beklagten zur Konkretisierung an die Beigeladenen als Antragsteller hätte vorausgehen müssen. Der Beklagte hat aber zu Recht das Informationsbegehren als so gefasst angesehen, dass die begehrten bzw. gesuchten Informationen aufgefunden und übermittelt werden können.
- 31 Schließlich kann gegen die Rechtmäßigkeit des Bescheids des Beklagten nicht angeführt werden, dem Informationsanspruch der Beigeladenen habe der Ausnahmegrund nach § 8 Abs. 2 HUIG (Art. 4 Abs. 2 lit. g UI-RL) entgegengehalten werden müssen. Nach dieser Bestimmung kann ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die Interessen oder den Schutz einer Person hätte, die die beantragte Information, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, freiwillig zur Verfügung gestellt hat, es sei denn, dass diese Person der Herausgabe der betreffenden Information zugestimmt hat. Dieser Ausnahmetatbestand beruht auf der Erkenntnis, dass die Umweltbehörden in gewissem Maße darauf angewiesen sind, Informationen über umweltrelevante Sachverhalte von Dritten zu erhalten. Zum einen kann es um den Schutz von Informanten gehen und zum anderen werden im Vorfeld von Genehmigungsverfahren Informationen ausgetauscht, die der spätere Antragsteller freiwillig zur Verfügung stellt (Schendel in: Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, § 39 Rdnr. 52 [S. 1413]).
- 32 Wie der Senat in seinem Beschluss vom 16. März in dem Verfahren 12 Q 590/06 ausgeführt hat, dürfte der Ausnahmetatbestand nach Art. 4 Abs. 2 lit. g UI-RL bereits wegen der Rückausnahme nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 Satz 3 UI-RL in gewissem Umfang nicht eingreifen und damit dem Begehren nicht entgegengehalten werden. Danach kann - ebenso wie nach § 8 Abs. 2 HUIG - die Herausgabe von Informationen über Emissionen in die Umwelt nicht verweigert werden, auch wenn diese Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt worden sind. Die von den Beigeladenen erhobenen Einwendungen bezie-

hen sich auch auf Emissionen durch das geplante Vorhaben auf ihre Grundstücke. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Erwiderungen bzw. die Argumentation der Klägerin Umweltinformationen zu Emissionen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Flughafens beinhalten. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass diese Rückausnahme sich nur auf solche Informationen über Emissionen bezieht, die alleine bei dem Betreiber vorliegen, wie dies bei der Eigenüberwachung der Fall ist. Auch wenn es sich bei den Emissionsdaten in der CADEC-Datenbank überwiegend um Prognosedaten handelt, die zum größten Teil im Zusammenhang mit den Antragsunterlagen bereits öffentlich zugänglich sind, die aber in den in die Datenbank aufgenommenen Stellungnahmen ausgewertet und beurteilt werden, handelt es sich um emissionsbezogene Informationen.

- 33 Es kann letztlich dahingestellt bleiben, ob die Rückausnahme eingreift, da der Beklagte bei seiner nach § 8 Abs. 2 Satz 1 HUIG (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 UI-RL) vorzunehmenden Interessenabwägung in nicht zu beanstandender Weise zu Gunsten des Informationszuganges entschieden hat. In die Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe fließt dabei mit ein, dass nach den der Umweltinformationsrichtlinie zugrundeliegenden Erwägungen Umweltinformationen so umfassend wie möglich öffentlich zugänglich zu machen und zu verbreiten sind. Diesem hohen Stellenwert, der dem freien Zugang zu Umweltinformationen eingeräumt wird, steht vorliegend ein - wenn überhaupt schutzwürdiges - jedenfalls aber geringeres Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe gegenüber (Hess. VGH, Beschluss v. 16.03.2006 - 12 Q 590/06 - S. 10 des amtlichen Umdrucks). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das von der Klägerin vorgebrachte und vom Beklagten bei der Bewertung des Interesses an der Verweigerung der Bekanntgabe zu gewichtende Interesse an einer zügigen Erörterung dem öffentlichen Interesse nicht entgegensteht. Die Einsichtnahme der Beigeladenen in die Gegenargumente der Klägerin bzw. die darin enthaltenen Umweltinformationen muss nicht zu einer Verfahrensverzögerung führen. Da das Recht der Klägerin auf eine zügige Erörterung durch die Einsichtnahme in die in der Datenbank enthaltenen Erwiderungen der Klägerin auf die Einwendungen der Beigeladenen nicht maßgeblich berührt wird, überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und der Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 HUIG (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. g UI-RL) steht der Rechtmäßigkeit des Bescheids des Beklagten über den zu gewährenden Informationszugang nicht entgegen.
- 34 Der Bescheid des Beklagten ist auch in Bezug auf den Informationszugang des beigeladenen Kirchengemeindeverbandes, der drei Kommunen, der Gesellschaften der Stadt Offenbach und der beigeladenen Bürgerinitiative rechtmäßig.
- 35 Nach § 3 Abs. 1 HUIG hat "jede Person" Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Nach Art. 3 Abs. 1 UI-RL gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Behörden die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen "Antragstellern" auf Antrag zugänglich zu machen haben, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen. Nach Art. 2 Nr. 5 UI-RL bezeichnet der Ausdruck "Antragsteller" im Sinne der Richtlinie eine natürliche oder juristische Person, die Zugang zu Umweltinformationen beantragt. Der Auffassung der Klägerin, für die sie sich auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts beruft (Beschluss v. 31.10.1995 - 1 B 126.95 -, NVwZ 1996, 400 f.), bei den juristischen Personen seien allein die des Privatrechts gemeint (so auch Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 193 unter Hinweis auf den systematischen Zusammenhang der Regelungen) vermag der Senat nicht zu folgen. Gerade bei Berücksichtigung des Ziels des Regelwerks, eine mög-

lichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der "Öffentlichkeit" zu erreichen, ist ein vollständiger Ausschluss der juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht überzeugend und dürfte auch in dieser Ab-solutheit nicht europarechtskonform sein. Nach dem Wortlaut der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 5 UI-RL sind "Antragsteller" nicht auf juristische Personen des Privatrechts beschränkt. Allerdings erscheint vom Grundsatz her eine teleologische Reduktion dergestalt, dass der Begriff der juristischen Personen im Sinne von Art. 2 Nr. 5 UI-RL nicht generell solche des öffentlichen Rechts umfassen sollen, bei Betrachtung des Regelungszwecks durchaus gerechtfertigt. Verwaltungsinterne Hierarchien und Informationsstrukturen sind nicht das eigentliche Gestaltungsziel der Richtlinie (Wegener in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rdnr. 7). Die Richtlinie hat primär das Verhältnis der Bürger zum Staat im Blick. Ein Bedürfnis nach einem allgemeinen Umweltinformationszugang besteht bei staatlichen Organen auf den verschiedenen Ebenen wegen der anderweitigen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und des Informationsflusses zwischen den Behörden nicht. Diese können sich etwa im Wege der Amtshilfe, behördlicher Aufsichts- und Weisungsrechte und sonstiger einschlägiger öffentlich-rechtlicher Regelungen an die gewünschten und benötigten Informationen verschaffen. Diese Begründung einer Beschränkung der Anspruchsberechtigung mit Blick auf den Regelungszweck lässt sich aber nicht auf alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragen. So ist dies etwa nicht zutreffend für die Beigeladene zu 23., den Evangelischen Kirchengemeindeverband der Stadt Offenbach. Bei diesem handelt es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts. In den Kirchenverträgen des Landes werden die Kirchengemeinden und die aus ihnen gebildeten Kirchengemeindeverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt. Für solche Selbstverwaltungskörperschaften aber, die dem Staat aufgrund ihrer verfassungsrechtlich eingeräumten Rechtsstellung in vielen Fällen wie ein Bürger gegenüber treten, das gilt etwa auch für Universitäten und Rundfunkanstalten, erscheint die Verneinung eines Informationsbedürfnisses und die "Herausnahme" aus dem Informationszugangsrecht teleologisch nicht gerechtfertigt (Wegener in: Schomerus/Schrader/Wegener, a.a.O., § 4 Rdnr. 7; Gurlit, Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, S. 224, 226 m.w.N.; Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Diss. Mainz 2002, S. 22).

- 36 Auch der den Beigeladenen zu 1., 2. und 3. gewährte Informationszugang ist rechtmäßig. Den Gemeinden ist im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ebenfalls ein Zugangsrecht zuzubilligen in den Fällen, in denen sie nicht in Wahrnehmung staatlicher Aufgaben mit anderen Behörden verkehren, sondern unter Berufung auf die Selbstverwaltungsgarantie - insbesondere ihre Planungshoheit - wie ein Dritter der informationsverpflichteten Behörde gegenüber treten. Nehmen juristische Personen des öffentlichen Rechts eine solche Rolle ein, so sind sie als Teil der interessierten Öffentlichkeit nicht vom Informationszugang auszuschließen, denn es geht insoweit nicht um eine Steuerung der im Innenbereich der Verwaltung verbleibenden Informationsströme, die von der UI-RL nicht beabsichtigt war. Bei der Wahrnehmung von Rechtspositionen aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde fehlt es mithin ebenfalls an einer Rechtfertigung für eine Einschränkung nach dem Zweck der Regelung. In diesen Fällen, in denen sich das Informationsinteresse der juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht von dem des Bürgers unterscheidet, ist an der weit gefassten Formulierung in Art. 2 Nr. 5 UI-RL festzuhalten. Denn dort, wo die Gemeinde mit ihrem Auskunftsinteresse dem informationsbesitzenden Verwaltungsträger wie ein privater Dritter gegenüber steht, werden die Fernziele des Umweltinformations-

rechts ebenso gefördert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Auslegungsvorgaben der Richtlinie tendenziell auf einen weiten und umfassenden Informationszugang zielen. So sind nach der Intention der UI-RL die anspruchsgewährenden Voraussetzungen weit und die anspruchseinschränkende Ausnahmen eng auszulegen. Die hier vertretene Auslegung des Begriffs "Antragsteller" gewährleistet demnach die vom Europäischen Gerichtshof geforderte größtmögliche Wirksamkeit ("effet utile") bei der Umsetzung der Umwelteinformationsrichtlinie in nationales Recht (Schmillen, a.a.O., S. 22).

- 37 Diese Grundtendenz der Interpretation hat deshalb auch in einer anderen Frage der Anspruchsberechtigung das Bundesverwaltungsgericht dazu veranlasst, in einer teleologisch erweiternden Auslegung des UIG a.F. davon auszugehen, dass der Kreis der Informationsberechtigten nicht auf Rechtssubjekte begrenzt sei, sondern der Informationsanspruch auch nicht rechtsfähigen Personen und Vereinigungen wie dem Ortsverband einer politischen Partei zukomme, sofern sie organisatorisch hinreichend verfestigt seien (BVerwG, Urteil v. 25.03.1999 - 7 C 21.98 -, BVerwGE 108, 369). Ein solches Verständnis ist nach der neuen UI-RL noch mehr geboten, denn diese dient der Anpassung an die Aarhus-Konvention. Danach sind "in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis" auch Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen (Art. 2 Nr. 4 der Konvention) als zugangsberechtigte Öffentlichkeit anzusehen (Gurlit, a.a.O., 226). Danach ist vorliegend auch der Informationszugang der Beigeladenen zu 4., bei der es sich um eine Bürgerinitiative handelt, rechtmäßig.
- 38 Ist den hier beigeladenen Kommunen ein Informationsanspruch zuzuerkennen, so gilt dies auch für die beigeladenen juristischen Personen des Privatrechts, die mehrheitlich in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft stehen und gegen deren Anspruchsberechtigung sich die Klägerin ebenfalls mit der Begründung wendet, die für juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblichen Ausschlussgründe gälten hier entsprechend. Das zuvor ausgeführte gilt für die Beigeladenen zu 9. bis 15., 19., 21. und 22. ebenfalls, soweit die Klägerin vorbringt, es handele sich auch hier um innerhalb des Staates verbleibende Informationsströme. Eine solche Begrenzung und Differenzierung steht mit der gesetzlichen Regelung und den europarechtlichen Vorgaben nicht in Einklang. Sie wird, soweit erkennbar, auch ansonsten in Rechtsprechung und Literatur nicht vertreten.
- 39 Der Senat weicht mit diesem Urteil nicht von dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Oktober 1995 (a.a.O.) ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auf einen Fall bezieht, in dem es nicht um eine Rechtsposition der Gemeinde ging, die aus deren Planungshoheit folgte. Die Gemeinde hatte Einsicht in die Akten der Behörde begehrt, die nach § 4 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) für die Erteilung einer Nichtbeanstandungserklärung hinsichtlich des Baus einer Stromfreilandleitung zuständig war. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wird durch die Erklärung der Behörde, sie habe das nach § 4 Abs. 1 EnWG angezeigte Vorhaben geprüft und nicht beanstandet, gegenüber (privaten) Dritten nichts verbindlich geregelt. Diese Erklärung ist deshalb auch nicht geeignet, Rechte der Gemeinde zu berühren. Außerdem bezieht sich die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auf das inzwischen außer Kraft getretene UIG von 1994 in der Fassung von 2001 und nicht auf die Rechtslage, die in Folge der Aarhus-Konvention nach der neuen UI-RL gilt und im HUIG umgesetzt ist, nach der aber die Rechtmäßigkeit der vorliegend angefochtenen Entscheidung des Regierungspräsidiums zu beurteilen ist.

- 40 Nach alledem erweist sich der Bescheid des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 21. Juni in der Fassung des Ergänzungsbescheids vom 2. Oktober 2007 als insgesamt rechtmäßig. Es kommt deshalb nicht darauf an, ob die Klägerin sich auf alle vorstehend erörterten rechtlichen Gesichtspunkte berufen kann und ob diese ihr jeweils eine eigene Rechtsposition einräumen.
- 41 Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Die Vollstreckbarkeitserklärung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.
- 42 Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).