UNIVERSITÄT AUGSBURG
Universitätsbibliothek

OPEN ACCESS
OPUS AUGSBURG

Die Entwicklung des Umweltinformationsrechts in den Jahren 2022 und 2023: ein Überblick über Gesetzgebung und Rechtsprechung

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2024. "Die Entwicklung des Umweltinformationsrechts in den Jahren 2022 und 2023: ein Überblick über Gesetzgebung und Rechtsprechung." *Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht (ZGI)* 4 (2): 51–56.
https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-ZGI-B-2024-S-51-N-1.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:
Deutsches Urheberrecht
Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:
https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/

Matthias Rossi

Die Entwicklung des Umweltinformationsrechts in den Jahren 2022 und 2023

In Anknüpfung an den Beitrag von Gernot Schiller (ZGI 2022, 117) zur Entwicklung des Umweltinformationsrechts im Jahr 2021 gibt der Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die jüngere Entwicklung des Umweltinformationsrechts. Er konzentriert sich in zeitlicher Hinsicht auf die letzten beiden Jahre und in institutioneller Hinsicht auf die Rechtsprechung des BVerwG.

I. 30 Jahre UIG

Im Jahr 2024 feiert das Umweltinformationsrecht in Deutschland sein 30-jähriges Jubiläum. Die 1990 vom Rat der Europäischen (damals noch) Gemeinschaft verabschiedete Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt – kurz Umweltinformationsrichtlinie[1] – hätte an sich schon bis Ende 1992 umgesetzt werden müssen, doch das Umweltinformationsgesetz des Bundes ist erst zum 16.7.1994 in Kraft getreten. Nach der Ablösung der ersten Umweltinformationsrichtlinie durch die veränderte Richtlinie im Jahr 2003, die ihrerseits Vorgaben der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Aarhus-Konvention berücksichtigt, ist auch das deutsche Umweltinformationsrecht modifiziert worden. In Ansehung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung wird die Richtlinie seitdem durch ein Umweltinformationsgesetz des Bundes und Umweltinformationsgesetze der Länder umgesetzt, die sich freilich nur marginal voneinander unterscheiden und erneut die Frage aufwerfen, ob den Ländern bei der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben überhaupt ein substanzieller Gestaltungsspielraum verbleibt, wenn eine Materie betroffen ist, die zugleich auch auf Bundesebene umzusetzen ist. Doch von solchen Fragen abgesehen kann Deutschland nunmehr auf 30 Jahre Erfahrungen mit dem Umweltinformationsregime zurückblicken.

Diese Erfahrungen fallen ambivalent aus, wie eine Evaluation des Gesetzes zeigt, die im Auftrag des Umweltbundesamtes im Jahre 2020 vorgenommen wurde.[2] Auch ungeachtet dieser Studie und ihren (Be-)Wertungen ist es überraschend, welche Probleme die Anwendung der Umweltinformationsgesetze in der Praxis immer noch bereiten. Verantwortlich sind dafür nicht immer und vor allem nicht nur exzessive Antragsteller und / oder mauernde Behörden. Vielmehr sind immer wieder schlicht tatsächliche Fragen streitig, und auch in rechtlicher Hinsicht sind selbst nach drei Jahrzehnten manche grundsätzlichen Fragen offen, insbesondere das Verhältnis der einzelnen Informationsfreiheitsgesetze zueinander. Der bzw. die Gesetzgeber haben dabei wenig zur Klärung beigetragen, weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene, auf der etwa das Verhältnis zwischen der Umweltinformations- und der INSPIRE-Richtlinie[3] nicht hinreichend klar bestimmt ist.[4] Die Konsolidierung der verschiedenen Informationszugangsgesetze zu einem kohärenten und konsistenten Informationszugangsregime ist insofern überfällig.

---

[1] ABl. EG 1990 Nr. L 158, S. 56.

[2] Zschiesche/Schomerus/Tews, Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG), 2020, verfügbar unter www.umweltbundesamt.de/publikationen.

[3] Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. EU Nr. L 108 S. 1.

[4] Näher *Rossi,* Rechtliche Grundlagen der Zugänglichkeit geologischer Daten, 2016, S. 22 f.

II. Änderungen des UIG im Jahr 2021

Das Umweltinformationsgesetz des Bundes ist zuletzt 2021 geändert worden.[5] Die Änderungen betreffen zwei Punkte:

Der neu eingefügte § 7a UIG erstreckt die Befugnisse des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auf das Umweltinformationsgesetz. Gesetzestechnisch erfolgt die Kompetenzbegründung für den Bereich der Umweltinformationen durch den Verweis, dass § 12 IFG entsprechende Anwendung findet. Der Beauftragte kann nunmehr auch als Ombudsperson für Personen tätig werden, die ihren Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz als verletzt ansehen. Diese Parallelität zwischen dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht und dem besonderen Umweltinformationsregime ist ebenso zu begrüßen wie es zu bedauern ist, dass die anderen Informationsregime nach wie vor nicht der Kontroll- und Ombudsfunktion des Beauftragten unterfallen.

Die zweite Änderung betrifft § 10 UIG. Dessen Abs. 3 Satz 3 stellt nunmehr klar, dass zur Verbreitung von Umweltinformationen auch das zentrale Internetportal des Bundes nach § 20 Abs. 1 S. 1 UVPG genutzt werden kann (https://www.uvp-portal.de). Diese Ergänzung ist also ebenfalls durch einen Verweis auf ein anderes Gesetz charakterisiert und macht insofern auf einen weiteren Abstimmungs- und Konsolidierungsbedarf im Umgang mit (Umwelt-)Informationen aufmerksam. Das UIG beschränkt sich zudem auf den schlichten Hinweis, wo Informationen zugänglich sind bzw. gefunden werden können. Außerdem begründet die Vorschrift keine Pflicht, sondern eben nur die Möglichkeit informationspflichtiger Stellen, Zulassungsentscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, Umweltvereinbarungen sowie Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 auf diesem Portal zu veröffentlichen. Sinnvoller bleibt es, ein gemeinsames Portal in staatlicher Verantwortung zu errichten, auf dem solche Informationen abgerufen werden können.[6]

III. Ausgewählte Rechtsprechung

1. Abgrenzung VIG / UIG

Ein ebenso praktisches wie plastisches Beispiel für die Schwierigkeiten, die Anwendungsbereiche des Umwelt- und des Verbraucherinformationsregimes voneinander abzugrenzen, bildet die Entscheidung des BVerwGs vom Januar 2020.[7] Es hatte über einen Fall zu entscheiden, in dem ein eingetragener Verein, der sich u.a. für den Tierschutz bei Transporten einsetzt, von der Aufsichtsbehörde Einsicht in deren Akten über die Kontrolle von Transporten von Puten zu einer Geflügelschlachterei verlangte. Die beklagte Aufsichtsbehörde lehnte den Antrag ab. Im Laufe des Rechtsweges verpflichtete daraufhin zunächst das Verwaltungsgericht Oldenburg die Behörde zur Akteneinsicht gemäß UIG.[8] Das von der Beklagten und der beigeladenen Geflügelschlachterei angerufene OVG Lüneburg wies deren Berufungen zwar zurück, stellte den Informationsanspruch aber zugleich auf neue rechtliche Füße: Der Anspruch ergebe sich nicht aus dem UIG, sondern aus dem VIG.[9] Weder noch, stellte schließlich das BVerwG in zwei deutlichen Leitsätzen klar: Nach dem Verbraucherinformationsgesetz bestehe kein Anspruch auf Zugang zu Informationen zu

[5] Gesetz zur Änderung des Umweltschadensgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften v. 25.02.2021, BGBl I 306.
[6] Ebenso Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, § 10 UIG Rn. 19a.
[7] BVerwG, Urt. v. 30.1.2020 – 10 C 11/19, NVwZ 2020, 880. Vgl. hierzu bereits Rossi, ZGI 2023, 268.
[8] VG Oldenburg BeckRS 2017, 100779.
[9] OVG Lüneburg BeckRS 2018, 3228.

Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften, und das Merkmal der Umweltbestandteile in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG erfasse tierschutzrechtliche Belange nicht.

Das Urteil verdient uneingeschränkte Zustimmung. Das gilt zunächst für das Umweltinformationsrecht. Zutreffend – und im Einklang im Übrigen auch mit der in Art. 20a GG zum Ausdruck kommenden Differenzierung zwischen dem Umweltschutz auf der einen und dem Tierschutz auf der anderen Seite – hält das Gericht fest, dass das Merkmal der Umwelt zwar Tiere als Teil der natürlichen Lebensräume sowie die Artenvielfalt umfasse, nicht aber auf einzelne Tiere bezogenen tierschutzrechtliche Belange.

Das gilt vor allem aber auch für das Verbraucherinformationsrecht. Der Anwendungsbereich des VIG wird von dessen § 1 bestimmt. Er wird in erster Linie „produkt"-bezogen beschrieben, indem er Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs und Verbraucherprodukte im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes in den Blick nimmt. Darüber hinaus wird der Anwendungsbereich aber auch teleologisch bestimmt, denn der freie Zugang dient ausweislich des Gesetzestextes (und nicht etwa nur der Gesetzesbegründung) dazu, den Markt transparenter zu gestalten und hierdurch den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten zu verbessern. Aus dieser Zweckbestimmung leitet das BVerwG zutreffend[10] ab, dass es dem VIG um den Gesundheitsschutz sowie um die Lauterkeit des Verkehrs mit Verbraucherprodukten gehe, nicht hingegen um den Tierschutz. Im Übrigen sind lebende Tiere keine Lebensmittel, so dass ein Informationszugang wegen Abweichungen vom Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch nicht in Betracht kommt.[11]

2. Ausnahme bei legislativem Tätigwerden

Eine wichtige Entscheidung des BVerwG erging 2021 zum Umfang der Auskunftsverpflichtung von obersten Bundesbehörden nach dem UIG.[12] Sie betrifft § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 lit. a UIG. Nach dieser Vorschrift sind oberste Bundesbehörden nicht informationspflichtig, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden. Diese Ausnahme geht zurück auf Art. 2 Nr. 2 der UIRL. Sie soll den ungehinderten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens mit seinen verschiedenen Beratungsabläufen schützen und verhindern, dass das Gesetzgebungsverfahren gehemmt oder die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingeschränkt werden kann. Sie verdeutlicht, dass der Zugangsanspruch in erster Linie auf Informationen bezogen ist, die bei Exekutivbehörden vorliegen. Dies entspricht auch dem Ziel, die Partizipationsmöglichkeit an Verwaltungsentscheidungen zu stärken, ohne die Strukturen und Grundvoraussetzungen der repräsentativen Demokratie in Frage zu stellen oder gar zu gefährden. Die Vorschrift ist vor allem für die Bundesministerien von Bedeutung, deren gubernative Funktion ihnen eine Zwitterstellung zuweist: Sie sind eben nicht nur Spitze der Exekutive, sondern wegen der Initiativbefugnis der Bundesregierung ganz maßgeblich in die Gesetzgebung eingebunden.

Im zugrunde liegenden Fall hatte die Deutsche Umwelthilfe beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Zugang zu CO2-Messunterlagen verlangt, die diesem von zuvor von der Volkswagen AG vertraulich übermittelt worden war.[13] Das Ministerium hatte den Zugang offensichtlich unter anderem[14] mit der Begründung verweigert, die begehrten Informationen würden im Zusammenhang mit einer unionalen Rechtsetzung verwendet

---

[10] A.A. Gerhold, NJW 2020, 884, 885.
[11] BVerwG, Urt. v. 30.1.2020 – 10 C 11/19, Rn. 17; ebenso (und insofern vom BVerwG falsch zitiert) BeckOK InfoMedienR/Rossi § 1 Rn. 7.
[12] BVerwG, Urt. v. 26.4.2021 – 10 C 2/20.
[13] Redaktion beck-aktuell zu BVerwG, Urt. v. 26.4.2021 – 10 C 2.20, becklink 2019611.
[14] VG Berlin BeckRS 2017, 140070 Rn. 4.

werden. Das Verwaltungsgericht Berlin erkannte diesen Grund nicht an und gab der Klage der DUH statt.[15] Die vom Ministerium und der beigeladenen Volkswagen AG eingelegten Berufungen wurden vom OVG Berlin-Brandenburg zurückgewiesen, soweit der Rechtsstreit nicht übereinstimmend für erledigt erklärt worden war. Zudem wurde die Revision nicht zugelassen.[16] Die Beschwerde des Ministeriums gegen die Nichtzulassung wies der 10. Senat des BVerwGs am 22.4.2020 zurück,[17] während auf die Beschwerde der Beigeladenen hin die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg über die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil vom 29.3.2019 aufgehoben und die Revision zugelassen wurde.[18] Im Ergebnis wies das BVerwG die Revision aber zurück.[19]

Es hielt zunächst fest, dass Schutzgüter der Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG die ungehinderte interne Willensbildung der in einen Gesetzgebungsprozess eingebundenen obersten Bundesbehörde und der hierdurch gewährleistete ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens seien.[20] Allerdings unterfalle eben nicht jede Information, die im Rahmen der Gesetzgebung Verwendung findet, der Ausnahmevorschrift. Vielmehr sei zwischen Informationen zu unterscheiden, die im Rahmen der Gesetzgebung generiert werden, und solchen, die in einem anderen Zusammenhang anfallen und als Materialien in einen gesetzgeberischen Prozess eingebracht werden. Die Ausnahmevorschrift sei im Ergebnis also eng auf ein konkretes Gesetzgebungsverfahren zu beziehen und nicht schon durch die abstrakte Möglichkeit eröffnet, dass die Informationen (irgendwann einmal) im Rahmen der Gesetzgebung Verwendung finden können: „Genügte es zur Versagung des Zugangs, dass eine anderweitig generierte Information in ein Gesetzgebungsverfahren Eingang findet, wäre die Bereichsausnahme zudem konturlos. Ein qualitätsvoller Gesetzgebungsprozess ist auch dadurch gekennzeichnet, dass er auf Basis geltenden Rechts gesammelte Erfahrungen möglichst umfassend berücksichtigt. Eine vertrauliche Behandlung derartiger Informationen lässt sich mit deren Einbringung in einen solchen Prozess nicht begründen.“[21]

Der Entscheidung des BVerwG ist uneingeschränkt zuzustimmen. Es handelt sich bei § 2 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 lit. a UIG um eine Ausnahmevorschrift[22] von der grundsätzlich nach dem UIG bestehenden Informationspflicht, die in materieller und in zeitlicher Hinsicht beschränkt ist. Würde die Ausnahmevorschrift bereits durch die bloße Möglichkeit, dass bei einem Bundesministerium vorhandene Informationen zu einem späteren Zeitpunkt in ein Gesetzgebungsverfahren einfließen können, ausgelöst werden, ginge ihr Ausnahmecharakter verloren. Die vom BVerwG vorgenommene enge Auslegung deckt sich insofern mit dem Wortlaut und der Zielsetzung der Norm und der ihr zugrundeliegenden Vorschrift der Richtlinie.

Weil es im zu beurteilenden Fall an einem solchen konkreten Bezug fehlte, konnte das BVerwG die Frage offenlassen, ob der Ausschlussgrund nur auf die Einbindung in die nationale Gesetzgebung greife oder auch für die Mitwirkung an der europäischen Normsetzung gelte.[23] Diese Frage bleibt insofern höchstgerichtlich unbeantwortet. Mit Blick auf die institutionelle Verzahnung der europäischen Rechtsetzung gerade mit den im Rat der

---

[15] VG Berlin BeckRS 2017, 140070.
[16] OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2019, 6738.
[17] BVerwG BeckRS 2020, 10813.
[18] BVerwG BeckRS 2020, 11718.
[19] BVerwG NVwZ 2021, 1621 Rn. 8.
[20] Unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 - C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], Flachglas Torgau - Rn. 54.; BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 -
7 C 7.12 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 2 Rn. 21
[21] BVerwG, Urt. v. 26.4.2021 – 10 C 2/20, Rn. 12.
[22] BeckOK InfoMedienR/Karg, 42. Ed. 1.8.2021, UIG § 2 Rn. 39a.
[23] BVerwG NVwZ 2021, 1621 Rn. 14.

Union vertretenen Bundesministerien spricht indes alles dafür, dass die Ausnahmevorschrift einschlägig sein kann, wenn die Mitwirkung an einem konkreten und bereits laufenden europäischen Rechtsakt betroffen ist.

3. Analoge Anwendung des § 5 IFG auf den Schutz personenbezogener Daten nach § 9 UIG

In einer Entscheidung vom 1.09.2023 hatte sich das BVerwG einmal wieder mit § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG zu befassen.[24] Nach dieser Vorschrift ist ein Zugangsantrag abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden. Die Vorschrift betrifft insofern das Verhältnis zwischen dem freien Informationszugang einerseits und Datenschutz andererseits.

Die Besonderheit des Falles lag darin, dass nicht nur und vor allem nicht in erster Linie personenbezogene Daten betroffen waren, sondern in erster Linie solche von Behördenmitarbeitern. Konkret ging es um das Begehren eines Unternehmens der Glasindustrie, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Informationen über die Erstellung einer Gebührenverordnung zu erlangen. Zwar wurden die entsprechenden Akten dem Unternehmen zur Verfügung gestellt, doch enthielten sie Schwärzungen, soweit sie personenbezogene Daten verschiedener Behördenmitarbeiter und Mitarbeiter von Bundestagsfraktionen enthielten.[25] Anders als etwa § 5 IFG differenziert § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten nicht zwischen verschiedenen Kategorien personenbezogener Daten. Während bei § 5 IFG die Zugänglichkeit gem. Abs. 1 S. 1 im Grundsatz von der Einwilligung des Dritten oder von einer Abwägungsentscheidung der Behörde abhängt, wird der besonderen Schutzbedürftigkeit sensitiver Daten durch § 5 Abs. 1 S. 2 Rechnung getragen. Danach dürfen sensitive Daten nur aufgrund einer ausdrücklichen Einwilligung des Dritten preisgegeben werden. Gleiches gilt nach Abs. 2 auch für Informationen aus Personalakten. Dagegen sind funktionsbezogene Daten von Gutachtern und Sachverständigen nach Abs. 3 weniger schutzbedürftig und unterfallen deshalb einer Vermutungsregel zugunsten des Informationsinteresses des Antragstellers. Funktionsbezogene Daten von Bearbeitern schließlich sind am wenigsten schutzbedürftig und deshalb von vorneherein vom Schutz des § 5 Abs. 1 ausgenommen (Abs. 4). Eine solche Differenzierung fehlt im UIG. Das BVerwG überträgt die gesetzlichen Wertungen des § 5 IFG aber durch eine „entsprechende Anwendung“ auf das UIG.

Während das Verwaltungsgericht Berlin die Klage auf Zugang zu den vom Ministerium geschwärzten Informationen abwies[26] und auch das OVG Berlin-Brandenburg die dagegen eingelegte Berufung zurückwies,[27] hob das BVerwG die Entscheidung auf verwies die Sache zur erneuten Entscheidung zurück zum OVG Berlin-Brandenburg.[28] Zur Begründung erinnert es mit dem Wortlaut der Norm daran, dass der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG zweistufig ausgestaltet ist. Bereits auf der ersten Stufe sei zu prüfen, ob es als Folge der Offenbarung der personenbezogenen Daten bei den Betroffen (überhaupt) zu einer erheblichen Interessenbeeinträchtigung komme. Erst auf einer zweiten Stufe sei anschließend zu prüfen, ob eine Zustimmung der Betroffenen vorliege bzw. das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiege. Liege allerdings keine erhebliche Interessenbeeinträchtigung vor, sei eine Abwägungsentscheidung gar nicht erforderlich.[29]

---

[24] BVerwG, Urt. v. 01.9.2022 – 10 C 5.21.
[25] OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2020, 15463 Rn. 1.
[26] VG Berlin BeckRS 2018, 35620.
[27] OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2020, 15463.
[28] BVerwG ZGI 2022, 273.
[29] BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 13.

Was die Anforderungen an das Merkmal der „erheblichen Interessenbeeinträchtigung“ betrifft, schließt sich das BVerwG der Ansicht an, dass nicht jede Offenbarung der personenbezogenen Daten eine erhebliche Interessenbeeinträchtigung darstelle. Vielmehr müsse die Erheblichkeit jeweils im Einzelfall festgestellt werden.[30] Anderslautende Andeutungen, die sich in den Gesetzesmaterialien finden, stünden dieser grammatischen, systematischen und teleologischen Auslegung nicht entgegen – das BVerwG nimmt insofern eine sehr gründliche Auslegung vor.[31] Zur Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle zieht das BVerwG sodann § 5 Abs. 3 und 4 IFG heran. Begründet wird dies mit der Funktion der § 5 Abs. 3 und 4 IFG im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht und der Parallelität der Problematik und Interessenlage im Umweltinformationsgesetz.[32] Der Rückverweis an das OVG Berlin-Brandenburg erfolgt, weil dieses keine Feststellungen zum Vorliegen der Voraussetzungen nach § 5 Abs. 3 und 4 IFG gemacht hatte.[33]

Das BVerwG trägt mit dieser Rechtsprechung zur Kohärenz des Informationsfreiheitsrechts bei, ohne die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung zu überschreiten. Nicht zuletzt deshalb ist die Entscheidung in der Fachliteratur auf große Zustimmung gestoßen.[34] Bei einer anstehenden Konsolidierung des Informationsfreiheitsrechts bietet es sich gleichwohl an, diese Maßstäbe nicht allein der Rechtsprechung zu überlassen, sondern die Maßstäbe gesetzlich zu verankert. Dies schafft Rechtssicherheit für den Vollzug des Gesetzes.

4. Antragsablehnungsgrund „interne Mitteilungen“

Eine letzte vorzustellende Entscheidung des BVerwGs betrifft den Antragsablehnungsgrund zu „internen Mitteilungen.“[35] Das Urteil ist zu § 28 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW ergangen. Baden-Württemberg hat mit dem zum 1.01.2025 in Kraft getretenen Umweltverwaltungsgesetz neue und andere Wege gegangen als der Bund und die übrigen Länder. Es hat die unionsrechtlich determinierten Vorschriften über die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung, den Rechtsschutz und die Zugänglichkeit von Umweltinformationen in einem Gesetz(buch) gebündelt. Inhaltlich entspricht die Vorschrift § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG und beruht wie dieser auf Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL. Danach können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn er interne Mitteilungen betrifft, wobei das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.

Im der Entscheidung zugrunde liegenden Fall verlangte eine Privatperson Ende Zugang zu Unterlagen des baden-württembergischen Staatsministeriums im Zusammenhang mit Baumfällungen, die für das „Projekt Stuttgart 21“ im Oktober 2010 durchgeführt worden waren, und sämtlichen vorherigen und nachgängigen Vorgängen zu diesem Ereignis. Bis auf zehn Ausnahmen gewährte das Staatsministerium Baden-Württemberg der Person Einsicht in die Unterlagen. Zu den nicht erteilten Auskünften zählten Informationen zu den gespeicherten Sicherungskopien der E-Mail-Accounts des Ministerpräsidenten sowie die internen Informationen für die damalige Hausspitze des Staatsministeriums über den Untersuchungsausschuss „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten“.[36] Tatsächlich geht es dem Antragsteller weniger um die

---

[30] BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 14 f.
[31] BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 14 ff.
[32] BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 27 ff.
[33] BVerwG ZGI 2022, 273 Rn. 35 ff.
[34] BVerwG ZGI 2022, 273 mAnm Schemmer, jurisPR-BVerwG 2/2023 Anm. 3; BVerwG ZGI 2022, 273 mAnm Müggenborg, jurisPR-UmwR 1/2023 Anm. 4.
[35] BVerwG, Urt. v. 22.03.2022 – 10 C 2.21.
[36] VG Stuttgart BeckRS 2015, 121671 Rn. 2 ff; Redaktion beck-aktuell zu BVerwG, Urt. v. 22.03.2022 – 10 C 2.21, becklink 2023286.

Baumfällung als um den damit verbunden Polizeieinsatz und dessen Aufklärung.[37] Mit Teilurteil wies das Verwaltungsgericht die Klage der Privatperson ab.[38] Die darauffolgenden Berufung beim VGH Mannheim war erfolgreich.[39] Der vom Land Baden-Württemberg eingelegte Revision gab das BVerwG zum Teil statt,[40] setze im Übrigen aber das Verfahren aus und legte dem EuGH Fragen zur Auslegung des Begriffs der „internen Mitteilung“ im Sinne der UIRL vor.[41] Nach der Beantwortung der Vorlagefragen durch den EuGH[42] hat das BVerwG der Revision nun in den noch offenen Punkten stattgegeben und die Sache zur Entscheidung an den VGH Mannheim zurückverwiesen.[43]

Das BVerwG stellt zunächst fest, dass es sich bei den erbetenen Informationen um Umweltinformationen handele. Das war und ist keineswegs selbstverständlich, weil im Vordergrund Informationen des Untersuchungsausschusses standen. Das BVerwG betont insofern aber die bloße Möglichkeit, dass der Untersuchungsausschuss sowie das hierauf bezogene Handeln der Landesregierung Einfluss auf den weiteren Fortgang des sich auf Umweltbestandteile auswirkenden Bauprojekts „Stuttgart 21“ gehabt habe. Auch hinsichtlich der Schlichtung erscheint es dem BVerwG nach den tatrichterlichen Feststellungen zumindest als möglich, dass sich das Handeln auf Umweltbestandteile ausgewirkt hat oder auswirkt.

Was sodann die im Vordergrund stehende Frage betrifft, ob es sich bei den erbetenen Umweltinformationen um „interne Mitteilungen“ handelt, hält das BVerwG weitere tatrichterliche Feststellungen für nötig und verweist die Sache deshalb an den VGH Mannheim zurück. In rechtlicher Hinsicht allerdings rekapituliert das BVerwG die Ausführungen des EuGH und trifft insofern zentrale Aussagen zur Auslegung dieses Antragsablehnungsgrundes. Eine Mitteilung ist demnach eine Information, die ein Urheber an einen Adressaten richtet, wobei dieser Adressat sowohl eine abstrakte Einheit als auch eine bestimmte Person sein kann, die einer solchen Einheit angehört, wie beispielsweise ein Bediensteter oder Beamter.

Intern ist eine Umweltinformation ist nach der Rechtsprechung des EuGH, wenn sie den Binnenbereich einer Behörde nicht verlässt, insbesondere, weil sie nicht einem Dritten bekannt gegeben und nicht öffentlich zugänglich gemacht worden ist. Auch eine bei einer Behörde vorhandene Umweltinformation, die von einer externen Quelle bei ihr eingegangen ist, kann in diesem Sinne „intern“ sein, wenn sie der Öffentlichkeit vor ihrem Eingang bei der Behörde nicht zugänglich gemacht worden ist oder hätte zugänglich gemacht werden müssen und wenn sie den Binnenbereich dieser Behörde, nachdem sie bei dieser eingegangen ist, nicht verlässt. Der Ausnahmetatbestand nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL erfasst mithin Informationen, die innerhalb einer Behörde im Umlauf sind und die zum Zeitpunkt eines Antrags auf Informationszugang deren Binnenbereich insbesondere nicht dadurch verlassen haben, dass sie einem Dritten bekannt gegeben oder öffentlich zugänglich gemacht worden sind.

Vor allem aber hebt das BVerwG mit dem EuGH deutlich hervor, dass der Ausnahmetatbestand des Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL gerade keine zeitliche Beschränkung vorsehe. Dies unterscheidet den Ablehnungsgrund zum Schutz von „internen Mitteilungen“ also von dem zum Schutz von laufenden Verfahren, wie er etwa in § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG verankert ist. Danach ist ein Zugangsantrag abzulehnen, soweit er sich auf die

---

[37] Redaktion beck-aktuell zu BVerwG, Urt. v. 22.03.2022 – 10 C 2.21, becklink 2023286.
[38] VG Stuttgart BeckRS 2015, 121671.
[39] VGH Mannheim BeckRS 2017, 118084.
[40] BVerwG NVwZ 2019, 1514 Rn. 12.
[41] BVerwG Beschl. v. 08.5.2019 - BVerwG 7 C 28.17.
[42] EuGH, Urt. v. 20.01.2021, Urteil vom 20. Januar 2021 - C-619/19 (ECLI:EU:C:2021:35), NVwZ 2021, 310.
[43] BVerwG BeckRS 2022, 10742.

Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht.

Gerade weil der Ablehnungsgrund zum Schutz von „internen Mitteilungen“ aber nicht zeitlich befristet ist, kommt dem Abwägungserfordernis besondere Bedeutung zu. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW ist nämlich – wie auch nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG – weiter zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Umweltinformation das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe überwiegt. Noch einmal zitiert das BVerwG hier wörtlich den EuGH. Diese hat zu den Maßgaben bei der Abwägung auf den ersten Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie verwiesen. Danach gehört zu den für die Offenlegung von Umweltinformationen sprechenden Gründen die Zielsetzung, „das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und ... den Umweltschutz zu verbessern".[44] Die Behörde ist im Rahmen der Abwägung deshalb – so der EuGH – verpflichtet, etwaige Angaben des Antragstellers zu den Gründen zu prüfen, die die Bekanntgabe der angeforderten Informationen rechtfertigen können. Außerdem müssen die Behörden, die mit einem Antrag auf Zugang zu in einer internen Mitteilung enthaltenen Umweltinformationen befasst sind, die seit der Erstellung dieser Mitteilung vergangene Zeit und die in der Mitteilung enthaltenen Informationen berücksichtigen.[45]

[44] EuGH, Urteil vom 20. Januar 2021 - C-619/19, Land Baden-Württemberg - Rn. 62.
[45] EuGH, Urteil vom 20. Januar 2021 - C-619/19, Land Baden-Württemberg - Rn. 63 u. 64.