

Rechtssache C-619/19
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

19. August 2019

Vorlegendes Gericht:

Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)

Datum der Vorlageentscheidung:

8. Mai 2019

Kläger und Revisionsbeklagter:

D. R.

Beklagter und Revisionskläger:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

[OMISSIS]

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn D. R.,

.....,

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsbeklagten,

[OMISSIS]

g e g e n

das Land Baden-Württemberg,

[OMISSIS]

Beklagten, Berufungsbeklagten und

Revisionskläger,

[Or. 2]

[OMISSIS]

Beigeladene:

Deutsche Bahn AG,

[OMISSIS] Berlin,

Revisionsklägerin,

[OMISSIS],

Beteiligter:

Der Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[OMISSIS],

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

[OMISSIS]

am 8. Mai 2019 beschlossen:

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird ausgesetzt.

Der Gerichtshof der Europäischen Union wird um Klärung folgender Fragen im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV gebeten:

1. Ist Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e 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 (UURL) so auszulegen [Or. 3], dass der

Begriff „interne Mitteilungen“ sämtliche Mitteilungen umfasst, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle nicht verlassen?

2. Gilt der Schutz „interner Mitteilungen“ nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zeitlich unbegrenzt?
3. Falls Frage 2 zu verneinen ist: Gilt der Schutz „interner Mitteilungen“ nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL nur solange, bis seitens der informationspflichtigen Stelle eine Entscheidung getroffen oder ein sonstiger Verwaltungsvorgang abgeschlossen worden ist?

G r ü n d e:

I

- 1 Der Kläger begehrt vom Staatsministerium Baden-Württemberg Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit Baumfällungen für das Verkehrs- und Städtebauprojekt „Stuttgart 21“ im Stuttgarter Schlossgarten im Oktober 2010.
- 2 Soweit es die dem Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) vorgelegten Fragen betrifft, geht es um eine Information der Hausspitze des Staatsministeriums über den Untersuchungsausschuss „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten“ sowie um Vermerke des Staatsministeriums zu einem im Zusammenhang mit dem Projekt „Stuttgart 21“ durchgeführten Schlichtungsverfahren vom 10. und 23. November 2010.
- 3 Die hinsichtlich dieser Unterlagen nach erfolglosem Antrag erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht ab. Auf die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof den Beklagten verpflichtet, dem Kläger die Unterlagen zugänglich zu machen. Bei diesen handele es sich um Umweltinformationen. Ablehnungsgründe für den Informationszugang lägen nicht vor. Die Unterlagen des Staatsministeriums zur Information der Hausspitze und zum Schlichtungsverfahren seien nicht als interne Mitteilungen geschützt, da ein solcher Schutz in zeitlicher Hinsicht nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses bestehe. [Or. 4]
- 4 Der Beklagte strebt mit seiner Revision eine Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils an.

II

- 5 Der Rechtsstreit ist auszusetzen. Es ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen (Art. 267 AEUV).
- 6 1. Die maßgeblichen Vorschriften des Unionsrechts finden sich in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e und Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 und 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 (ABl. L 41S. 26) – UIRL –.

- 7 2. Die maßgebliche Vorschrift des nationalen Rechts ist § 28 Abs. 2 Nr. 2 des Umweltverwaltungsgesetzes Baden-Württemberg (UVwG BW) vom 25. November 2014 [OMISSIS], zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. November 2018 [OMISSIS].

§ 28 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW lautet:

Soweit ein Antrag sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 23 Abs. 1 bezieht, ist er abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

II

- 8 Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich. Je nach Beantwortung der Vorlagefragen ist die Revision entweder aus Rechtsgründen zurückzuweisen oder es bedarf einer Zurückverweisung der Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof als Tatsacheninstanz.
- 9 Bei den vom Kläger begehrten Unterlagen handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. c UIRL. Der Beklagte ist informationspflichtige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Buchst. a UIRL. [Or. 5]

IV

- 10 Die Vorlagefragen bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof, weil sie weder durch seine Rechtsprechung geklärt noch offenkundig sind.
- 11 Zu den einzelnen Vorlagefragen sind folgende Erwägungen von Bedeutung:
- 12 1. Zu Frage I:

Fraglich ist zunächst, wie der Begriff der „internen Mitteilungen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL auszulegen ist. Eine Definition des Begriffs enthält die Umweltinformationsrichtlinie nicht.

- 13 Der Senat hat zu § 8 Abs. 2 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 [OMISSIS], zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 17 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 [OMISSIS], der Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL in Bundesrecht umsetzt und der hier maßgeblichen landesrechtlichen Regelung des § 28 Abs. 2 Nr. 2 UVwG BW entspricht, mit Blick auf den Willen des Gesetzgebers [OMISSIS] zum Begriffsmerkmal „intern“ entschieden, dass vom Ablehnungsgrund nur solche Mitteilungen erfasst werden, die den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle nicht verlassen [OMISSIS]. Danach können auch solche Mitteilungen nicht als „intern“ gelten,

die zwar den Binnenbereich einer informationspflichtigen Stelle (noch) nicht verlassen haben, dazu aber bestimmt sind.

- 14 Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang, was unter einer „Mitteilung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zu verstehen ist. Fraglich ist insbesondere, ob Unterlagen bzw. Informationen von einer bestimmten Qualität sein müssen, um als „Mitteilungen“ im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie eingestuft werden zu können. Der Begriff „Mitteilungen“ legt zumindest nahe, dass die betreffenden Informationen (auch) an einen Dritten gerichtet sein müssen. **[Or. 6]**
- 15 Eine inhaltliche Konturierung des Begriffs der „Mitteilungen“ ist auch deshalb geboten, weil die Umweltinformationsrichtlinie in Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 UIRL anordnet, die in Abs. 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen. Diese Maßgabe entspricht Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 2 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – Aarhus-Konvention (AK) – vom 25. Juni 1998.
- 16 Vor diesem Hintergrund dürfte nicht jedes Dokument, das intern kommuniziert wird, eine „interne Mitteilung“ darstellen.
- 17 Hinweise für eine teleologische Reduktion des Begriffs der „Mitteilungen“ finden sich im Implementation Guide zur Aarhus-Konvention. Dort wird zu Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK („interne Mitteilungen von Behörden“) darauf verwiesen, dass in einigen Mitgliedstaaten mit der Ausnahme der internen Mitteilungen die persönlichen Auffassungen staatlicher Mitarbeiter geschützt werden sollen. In diesem Sinne gelte die Ausnahme im Regelfall nicht für Faktenmaterial (vgl. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 85).
- 18 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht schlägt vor, unter den Begriff der „internen Mitteilungen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL nur wesentliche Dokumente der internen Information sowie der Willens- und Entscheidungsfindung einer Behörde zu fassen. Das wirft allerdings die weitere Frage auf, was unter „wesentlichen Dokumenten“ zu verstehen ist.
- 19 2. Zu Frage 2:

Auch der zeitliche Geltungsbereich von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL ist klärungsbedürftig.
- 20 Der Wortlaut der Vorschrift bietet – wie auch der Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK – für eine strikte zeitliche Eingrenzung des Geltungsbereichs von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL keinen Anhaltspunkt. Die Entstehungsgeschichte **[Or. 7]** gibt ebenfalls keinen eindeutigen Aufschluss. Der

ursprüngliche Richtlinienvorschlag der Kommission vom 29. Juni 2000 sah in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c UIRL einen Ablehnungsgrund vor für „Informationen, die gerade vervollständigt werden, oder interne Mitteilungen. Das öffentliche Interesse einer Herausgabe der betreffenden Informationen ist dabei in jedem Einzelfall zu berücksichtigen“. Das Europäische Parlament forderte in der 1. und 2. Lesung, den Ablehnungsgrund der „internen Mitteilungen“ zu streichen (siehe Bericht vom 28. Februar 2001, A5/2001/74, Änderungsantrag 20, sowie Bericht vom 24. April 2002, A5/2002/136, Änderungsantrag 27). Dies lehnten die Kommission (geänderter Vorschlag vom 6. Juni 2001, KOM <2001> 303 endg., ABl. C 240 E/289 S. 293; Stellungnahme der Kommission vom 5. September 2002, KOM <2002> 498 endg. S. 8) und der Rat (Gemeinsamer Standpunkt des Rates Nr. 24/2002 vom 28. Januar 2002, ABl. C 113 E/1 S. 11) unter Verweis auf die Aarhus-Konvention ab. Im Vermittlungsausschuss wurde eine Verständigung auf den finalen Richtlinienvorschlag erzielt. Dabei wurde der Ablehnungsgrund der „internen Mitteilungen“ eigenständig in Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL geregelt und weist seitdem keine örtliche Verbindung mehr zu den zeitlich beschränkten Ablehnungsgründen des Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d UIRL auf.

- 21 Hinweise auf einen beschränkten zeitlichen Anwendungsbereich ergeben sich – mit Blick auf die Regelung des Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK – auch aus dem Implementation Guide zur Aarhus-Konvention nicht. Die Spruchpraxis des Beschwerdeausschusses der Aarhus-Konvention geht offenkundig – stillschweigend – ebenfalls von keiner zeitlichen Beschränkung des Geltungsbereichs von Art. 4 Abs. 3 Buchst. c AK aus (vgl. Verfahren ACCC/C/2010/51 <Rumänien> und ACCC/C/2013/93 <Norwegen>).
- 22 In systematischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass die Umweltinformationsrichtlinie Ablehnungsgründe, die in ihrer zeitlichen Anwendung beschränkt sind, entsprechend formuliert. So benennt Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d UIRL einen Ablehnungsgrund für „Material, das gerade vervollständigt wird“, für „noch nicht abgeschlossene Schriftstücke“ und für „noch nicht aufbereitete Daten“. [Or. 10]
- 23 Ein systematischer Vergleich mit Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 S. 43) – Transparenz-VO – zeigt, dass die Herausgabe interner Dokumente den Entscheidungsprozess eines Organs nach der Vorstellung des europäischen Normgebers auch nach dessen Abschluss beeinträchtigen kann. Soweit die Europäische Union in Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264 S. 13) – Aarhus-VO – die Regelungen der Transparenzverordnung teilweise modifiziert hat, ist der

Ablehnungsgrund für interne Dokumente im Hinblick auf dessen zeitlichen Anwendungsbereich davon nicht betroffen. Mithin geht die Europäische Union offensichtlich davon aus, dass die Aarhus-Konvention nicht erfordert, den Ablehnungsgrund der „internen Mitteilungen“ in zeitlicher Hinsicht auf den Abschluss des Entscheidungsprozesses zu beschränken. Hinweise darauf, dass das Unionsrecht den Mitgliedstaaten strengere Vorgaben für die Herausgabe von Umweltinformationen bezüglich interner Mitteilungen machen wollte, als für die Herausgabe von Umweltinformationen der Unionsorgane gelten, sind nicht ersichtlich.

- 24 Hinsichtlich des Schutzes der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a UIRL, für den es ebenfalls an Anhaltspunkten für eine strikte zeitliche Begrenzung fehlt, geht der Gerichtshof grundsätzlich davon aus, dass dieser Ablehnungsgrund einschlägig sein kann, wenn ein Gesetzgebungsverfahren und die hierauf bezogenen Beratungen bereits beendet sind (vgl. EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], Flachglas Torgau – Rn. 57; vgl. nachgehend BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 2 Rn. 28). Die zitierte Rechtsprechung erscheint im Grundsatz auf Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL übertragbar. **[Or. 9]**
- 25 Allerdings dürfte die Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 UIRL, die in Abs. 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen, auch für den zeitlichen Anwendungsbereich gelten. Dies spricht dafür, dass Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zeitlich zumindest nicht gänzlich unbegrenzt gilt. Eine zeitliche Begrenzung des Ablehnungsgrundes kann sich dabei nicht nur im Wege einer einschränkenden Auslegung des Begriffs der „internen Mitteilungen“, sondern auch im Zuge der nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e und Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 UIRL gebotenen einzelfallbezogenen Abwägung ergeben. Mit zunehmendem Zeitablauf wird jedenfalls regelmäßig das Vertraulichkeitsinteresse gegenüber dem Interesse an einer Bekanntgabe der betreffenden Informationen an Gewicht verlieren.
- 26 3. Zu Frage 3:
- Falls der Schutz „interner Mitteilungen“ nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL zeitlich nicht unbegrenzt gilt, schließt sich daran die Frage an, bis zu welchem konkreten Zeitpunkt der Schutz greift.
- 27 Die Vorinstanz hat hierzu [OMISSIS] die Auffassung vertreten, der Zugang zu internen Mitteilungen sei nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e UIRL nur für die Dauer eines behördlichen Entscheidungsprozesses ausgeschlossen. Aus Sicht der Vorinstanz streiten hierfür die Entstehungsgeschichte der Norm, namentlich der im Entwurf der Umweltinformationsrichtlinie ursprünglich gegebene unmittelbare Regelungszusammenhang mit der Ausnahmvorschrift für „noch nicht fertig gestelltes Material“ (vgl. Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d UIRL), das Gebot der engen Auslegung der Ablehnungsgründe (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2

Satz 1 UIRL) sowie die systematische Erwägung, der weitere Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a UIRL) liefe anderenfalls leer.

- 28 Eine ausschließlich an die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses anknüpfende zeitliche Begrenzung des Ablehnungsgrundes nach Art. 4 Abs. 1 [Or. 10] Unterabs. 1 Buchst. e UIRL ließe unberücksichtigt, dass nicht jede Befassung einer informationspflichtigen Stelle mit Umweltinformationen in eine (förmliche) Entscheidung mündet. Insoweit könnte der (interne) Abschluss des jeweiligen Verwaltungsvorgangs als maßgeblicher zeitlicher Anknüpfungspunkt in Betracht kommen.

[OMISSIS]