

## Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

### *Informationen über vom Staat finanziell geförderte umweltverbessernde Produktionsverfahren unterliegen dem Anspruch nach dem Umweltinformationsgesetz*

*Peter Küppers*

**Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat mit Urteil vom 25.03.1999 (Az.: BVerwG 7 C 21.98) entschieden, daß die Bürgerinnen und Bürger nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) einen Anspruch auf die Einsicht in Akten haben, die Informationen über die staatliche finanzielle Förderung von umweltverbessernden Produktionsverfahren enthalten.**

**Staatliche Subventionen, mit denen Unternehmen bei der Realisierung umweltpolitisch erwünschter Vorhaben finanziell unterstützt werden, bezwecken ebenso wie andere Instrumente des Umweltschutzes die Verbesserung der Umweltsituation. Damit gehören solche Subventionen zu den Tätigkeiten und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, wie sie in § 3 Abs. 2 Nr. 3 des Umweltinformationsgesetzes genannt sind und für die ein Informationsanspruch besteht.**

### Vorgeschichte

Die Firma Riedel de Haën AG, Seelze; plante und errichtete nach der Genehmigung durch die Bezirksregierung Hannover eine Anlage zur Verbrennung von halogenhaltigen organischen Produktionsabfällen. Mit Bescheid vom 25.04.1994 wurde ihr Vorhaben durch eine nicht rückzahlbare Zuwendung von der Bezirksregierung Hannover aus dem "Wirtschaftsförderfonds - ökologischer Bereich" gefördert.

Daraufhin beantragten Bündnis 90/Die Grünen, Stadtverband Seelze, am 15.07.1994 bei der Bezirksregierung Hannover "Einsicht in die Unterlagen zu diesem Vorgang" nach dem Umweltinformationsgesetz. Die Bezirksregierung Hannover lehnte diesen Antrag mit Bescheid vom 02.08.1994 ab, mit der Begründung, die Förderungsakte enthalte keine Umweltinformationen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes, die nicht schon bei der Genehmigung der Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bekanntgeworden seien. Der von Bündnis 90/Die Grünen gegen diesen Bescheid eingelegte Widerspruch wurde ebenfalls abgelehnt. Als zusätzliche Begründung wurde angeführt, daß der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen nicht erkennen lasse, auf welche Informationen er gerichtet sei, es ihm also an Bestimmtheit mangle.

Gegen den Widerspruchsbescheid erhoben Bündnis 90/Die Grünen Klage beim Verwaltungsgericht. Die Klage wurde mit Urteil vom 19.08.1996 abgewiesen. Zur Begründung hieß es, daß die Bezirksregierung Hannover den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen mit Recht als zu unbestimmt abgelehnt habe.

Gegen dieses Urteil legten Bündnis 90/Die Grünen Berufung beim Oberverwaltungsgericht ein. Diese wurde durch das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 19.11.1997 zurückgewiesen. Diesmal wurde zwar die Bestimmtheit des Antrags als ausreichend anerkannt, dafür aber als Ablehnungsgrund angeführt, daß es sich bei den Unterlagen, in die Akteneinsicht beantragt wurde, um keine Unterlagen handele, die Informationen über die Umwelt im Sinne des Umweltinformationsgesetzes enthielten. Die Förderung des Vorhabens der Firma Riedel de Haën aus dem "Wirtschaftsförderfonds - ökologischer Bereich" könne nicht als Maßnahme zum Schutz der Umwelt im Sinne des UIG angesehen werden. Die im Gesetz genannten Tätigkeiten und Maßnahmen müßten den Schutz der Umwelt bezwecken. Daher sei nicht jede entfernte Maßnahme, die mittelbar dem Schutz der Umwelt diene, von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG erfaßt. Es sei vielmehr erforderlich, daß die Tätigkeit oder die Maßnahme eine unmittelbare Verbesserung der Umwelt zum Ziel habe. Die Förderung des Vorhabens der Firma Riedel de Haën habe nur mittelbar dem Schutz der Umwelt gedient, denn mit ihr seien Umweltschutzmaßnahmen nur gefördert, aber nicht direkt initiiert worden.

## Revision durch das Bundesverwaltungsgericht

Da die Revision zugelassen wurde, verfolgten Bündnis 90/Die Grünen ihre Klage weiter. Zur Begründung führten sie an, daß das Oberverwaltungsgericht rechtsfehlerhaft gehandelt habe, da es das deutsche Umweltinformationsgesetz nicht im Sinne der europäischen Umweltinformationsrichtlinie (UIRL) ausgelegt habe. Denn der Wortlaut des Art. 2 Buchstabe a der Richtlinie, der in § 3 Abs. 2 UIG aufgegriffen worden sei, böte keine Anhaltspunkte für die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Unterscheidung zwischen unmittelbar oder mittelbar wirkenden Maßnahmen. Diese Unterscheidung stünde zudem im Widerspruch zum Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie. Die Umweltinformationsrichtlinie bezwecke nämlich, die Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in der Öffentlichkeit transparent zu machen und den Bürgern eine verbesserte Kontrolle des nationalen Verwaltungshandelns zu ermöglichen. Durch den Ausschluß von mittelbar wirkenden Umweltschutzmaßnahmen würde entgegen dieser Zielsetzung ein wichtiger und umfangreicher Bereich der Umweltverwaltung vom Informationsanspruch ausgenommen. Gerade die finanzielle Förderung von umweltschützenden Projekten sei für den Umweltschutz von wesentlicher Bedeutung. Wie nicht anders zu erwarten war, beantragte die Bezirksregierung Hannover die Zurückweisung der Revision, da sie das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für zutreffend hielt. Diese Auffassung teilte auch die Firma Riedel de Haën. Zusätzlich wies sie darauf hin, daß es in der umstrittenen Förderungsakte im wesentlichen um finanzielle Fragen gehe, an denen Bündnis 90/Die Grünen kein berechtigtes Interesse hätten. Auch der Oberbundesanwalt beteiligte sich am Verfahren. Er stimmte den Rechtsausführungen des Oberverwaltungsgerichts zu § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG zu. Unmittelbar dem Schutz der Umwelt würde alleine das von der Firma Riedel de Haën verwirklichte umweltfreundlichere Produktionsverfahren als solches dienen. Daher könnten Bündnis 90/Die Grünen allenfalls hierüber Informationen beanspruchen.

Nicht so das Bundesverwaltungsgericht; es stellte klar:

- ***"Die Revision ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht. Das Oberverwaltungsgericht hätte der Klage stattgeben müssen; denn der Kläger (Bündnis 90/Die Grünen, d. Verf.) hat einen Anspruch darauf, daß die Beklagte (Bezirksregierung Hannover, d. Verf.) ihm Einsicht in die Akte über die Förderung des Vorhabens der Beigeladenen (Firma Riedel de Haën, d. Verf.) gewährt."***

## Begründung des Bundesverwaltungsgerichts

Zur Begründung setzte sich das Bundesverwaltungsgericht unter anderem mit folgenden Ablehnungsgründen auseinander:

1. Unbestimmtheit des Antrags (§ 5 Abs. 1 UIG)
2. Mißbräuchliche Antragstellung (§ 7 Abs. 3 UIG)
3. Keine Umweltinformationen (§ 3 Abs. 2 UIG)
4. Umweltbehörde im Sinne von § 3 Abs. 1 UIG

## Unbestimmtheit des Antrags

Zur angeblichen Unbestimmtheit des Antrags stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, daß über Art und Inhalt der begehrten Informationen kein Zweifel bestand und die Bestimmtheit des Antrags damit gegeben gewesen sei. Außerdem wurde angemerkt, daß dem Antragsteller (Bündnis 90/Die Grünen) eine weitere Konkretisierung seines Antrags nicht möglich oder nicht zumutbar war, da er den Förderungsvorgang im einzelnen nicht kannte, sondern sich darüber erst unterrichten wollte.

### **Mißbräuchliche Antragstellung**

Der Antrag war nicht mißbräuchlich, auch wenn die technische Konzeption und die Umweltauswirkungen der Anlage dem Antragsteller möglicherweise aufgrund des öffentlichen Genehmigungsverfahrens bekannt waren, urteilte das Bundesverwaltungsgericht. Denn der Gegenstand des Förderungsverfahrens stimme nicht mit dem Gegenstand des Genehmigungsverfahrens überein. Vielmehr enthalte die Förderungsakte weitere Angaben, die nicht für die Entscheidung über den Genehmigungsantrag, sondern nur für die Entscheidung über den Förderungsantrag der Fa. Riedel de Haën von Bedeutung waren. Erst nach Erhalt dieser zusätzlichen Informationen könne sich der Antragsteller ein Bild darüber machen, aus welchen Gründen das Vorhaben von der Bezirksregierung Hannover als förderungswürdig bewertet wurde und ob und inwieweit es den festgelegten Förderungskriterien entspreche.

### **Keine Umweltinformationen**

Dem Argument, die Akte enthalte keine Umweltinformationen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes wurde vom Bundesverwaltungsgericht widersprochen. Bei der Geldleistung an die Fa. Riedel de Haën handele es sich um eine Umweltsubvention, die darauf abzielte, den Zustand der Umwelt zu verbessern. Das geförderte Vorhaben berühre zumindest die Medien Luft und Boden. Beide gehören zu den in § 3 Abs. 2 UIG aufgezählten Umweltbereichen. Der Fördervorgang stelle daher eine behördliche Tätigkeit zum Schutz der Umwelt im Sinne von § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG dar. Allgemein hieß es:

- *"Der aus der Umweltinformationsrichtlinie übernommene Sammelbegriff der `Tätigkeiten und Maßnahmen` ist nicht nur wegen seines (bewußt) unbestimmten Inhalts, sondern auch und vor allem mit Rücksicht auf den dargelegten Zweck des Umweltinformationsgesetzes, Transparenz zwischen Bürger und Staat in Angelegenheiten des Umweltschutzes zu schaffen, weit auszulegen; er schließt jede Tätigkeit einer Behörde ein, die dem Schutz der Umwelt dient."*

Auch mit dem Argument der unmittelbar und mittelbar wirkenden Maßnahmen setzte sich das Bundesverwaltungsgericht ausführlich auseinander:

- *"Entgegen der vom Oberbundesanwalt geteilten Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts ist die Gewährung von Umweltsubventionen nicht deswegen dem freien Informationszugang entzogen, weil die Verbesserung der Umweltsituation nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar durch die Unterstützung privater Aktivitäten erreicht wird. Das Kriterium der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit des Umweltschutzes ist weder in § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG noch in Art. 2 Buchst. a UIRL genannt und überdies zur Abgrenzung der dem Gesetz unterfallenden Umweltinformationen von anderen, den Bürgern nicht zustehenden Informationen in der Sache untauglich. Ähnlich wie die Umweltsubventionen erreichen auch die dem Umweltschutz dienenden Maßnahmen der staatlichen Kontrolle privater umweltgefährdender Aktivitäten, die dem in § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG und in Art. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie beispielhaft (... einschließlich ...) genannten Begriff der `verwaltungstechnischen Maßnahmen` zuzuordnen sind und daher einen typischen Gegenstand des Informationsanspruchs der Bürger nach § 4 Abs. 1 UIG bilden (...), ihr Ziel nicht etwa unmittelbar, sondern nur mittelbar; denn die im Genehmigungs- oder Überwachungsverfahren ergehenden Bescheide der Behörde betreffen ebenfalls private Aktivitäten, sei es, daß sie diese ermöglichen, sei es, daß sie sie vorschreiben. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs setzt der in der Umweltinformationsrichtlinie und im Umweltinformationsgesetz übereinstimmend verwendete Begriff der `Tätigkeiten und Maßnahmen zum Schutz ... (der Umwelt)` nicht einmal voraus, daß die umweltschützenden Wirkungen tatsächlich eintreffen; es reicht aus, daß die behördlichen Tätigkeiten oder Maßnahmen hierfür generell geeignet sind (...). Kennzeichnend für den Begriff ist also nicht etwa der Weg, auf dem das Ziel der Verbesserung der Umweltsituation erreicht wird, sondern die der Tätigkeit oder Maßnahme zugrunde liegende umweltschützende Zielsetzung als solche."*

### **Umweltbehörde i.S.v. § 3 Abs. 1 UIG**

Mit diesem Urteil wird auch die Frage geklärt, ob es sich bei Behörden, die beispielsweise Subventionsanträge für umweltschützende Vorhaben bearbeiten, um

Behörden im Sinne von § 3 Abs. 1 UIG handelt. Das Bundesverwaltungsgericht stellt eindeutig fest:

- *"Die Beklagte (Bezirksregierung Hannover, d. Verf.) ist beim Vollzug der Förderungsrichtlinien des Landes Niedersachsen vom 18. Februar 1992 in Wahrnehmung von Aufgaben des Umweltschutzes und damit als Umweltbehörde im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG tätig geworden. Das folgt aus dem Umstand, daß diesen Richtlinien und dem mit ihnen eingerichteten `Wirtschaftsförderfonds - ökologischer Bereich` eine umweltpolitische Zielsetzung des Landes zugrunde liegt."*

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die allgemeinen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts, denn sie zeigen nicht nur wie weit der Begriff "Umweltbehörde" auszulegen ist, sondern auch welche umfangreichen Tätigkeiten und Maßnahmen unter das Umweltinformationsgesetz fallen.

- *"Der staatliche Umweltschutz (vgl. Art. 20 a GG) wird zunehmend nicht mehr allein mit Hilfe des klassischen Instrumentariums des Ordnungsrechts, also durch den Erlass von Verwaltungsakten, sondern auch über sogenannte `weiche Instrumente` verwirklicht, die an die wirtschaftliche Motivation der privaten Wirtschaftssubjekte anknüpfen (...). Zu diesen ökonomischen Instrumenten des Umweltschutzes gehört vor allem die Gewährung von Umweltsubventionen, mit denen der Staat Unternehmen oder Einzelpersonen bei der Realisierung umweltpolitisch erwünschter Maßnahmen und Vorhaben finanziell unterstützt. Umweltsubventionen beruhen auf dem Gedanken der Kooperation zwischen dem Subventionsgeber und dem Subventionsempfänger bei der Herbeiführung des dem Umweltschutz dienlichen Zustands. Auf diese Weise läßt sich häufig ein Maß an Umweltschutz erreichen, daß über ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht, nicht so schnell oder nicht so sicher erreichbar wäre."*

*Die Förderungsrichtlinien des Landes Niedersachsen vom 18. Februar 1992 zielen nach der ihnen vorangestellten Einführung auf `die Umstrukturierung der Produktionsprozesse der niedersächsischen Wirtschaft auf umweltfreundliche Verfahren` sowie die Einführung von `neuen Umwelttechniken und Umweltdienstleistungen` und damit auf Maßnahmen oder Vorhaben der Zuwendungsempfänger ab, die im Interesse des Umweltschutzes liegen. Daher stellen sich die auf ihrer Grundlage bewilligten Zuwendungen als Umweltsubventionen dar. Der Umstand, daß das Land mit dem Erlass der Richtlinien, wie sich gleichfalls aus der Einführung ergibt, neben der genannten umweltpolitischen Zielsetzung auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele (Stärkung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen) verfolgte, stellt den Charakter der Leistungen als Umweltsubventionen und damit die Eigenschaft der Vergabestelle als `Umweltbehörde` nicht in Frage."*

## Fazit

Dieses Urteil stellt einen Meilenstein in Richtung auf den freien Zugang zu Umweltinformationen für die Bürgerinnen und Bürger dar.

Abgesehen davon, daß Bündnis 90/Die Grünen in allen Punkten Recht bekamen, ist dieses Urteil vor allem deshalb zukunftsweisend, weil es zeigt, in welchen Fällen auch Informationen über Tätigkeiten und Maßnahmen, die keine ordnungsrechtliche Grundlage besitzen, "Umweltinformationen" darstellen. In diesem Fall hat das Bundesverwaltungsgericht richtig festgestellt, daß ordnungsrechtliche Tätigkeiten und Maßnahmen mehr und mehr durch "weiche Instrumente" zurückgedrängt werden, und dann folgerichtig entschieden, daß auch diese Bereiche dem Informationsanspruch des Umweltinformationsgesetzes unterliegen.

Zu diesen "weichen Instrumenten" gehören neben den vom Bundesverwaltungsgericht explizit genannten "Umweltsubventionen" beispielsweise auch die "Nachkontrollen freiwilliger Vereinbarungen".

Damit sind alle Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, doch einmal zu "überprüfen", ob Umweltsubventionen zu recht gezahlt wurden und ob eine ausreichende staatliche Kontrolle der Einhaltung freiwilliger Vereinbarungen stattfindet und welche Ergebnisse diese Kontrollen erbrachten.