

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht und Recht der Weiterverwendung
von Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 19 Abs. 4
AK	Art. 4 Abs. 2 und 3 Buchst. b
UIRL	Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, Art. 4 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 und 3
LTranspG RP	§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12, § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2, Abs. 2, § 30 Abs. 1
IFG	§ 3 Nr. 1 Buchst. a und g, Nr. 6, § 5 Abs. 1, § 6 Satz 2
LUIG RP	§ 5 Abs. 3, § 8 Abs. 2 Nr. 1
VwGO	§ 113 Abs. 5 Satz 1, § 137 Abs. 1, § 144 Abs. 3 Nr. 2
ZPO	§ 563 Abs. 4 ZPO

Titelzeile:

Zur Missbräuchlichkeit eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen

Stichworte:

Zurückverweisung; Rechtsänderung im Revisionsverfahren; missbräuchliche Antragstellung; Umweltinformation; Drittbeteiligungsverfahren; Äquivalenzgrundsatz; Effektivitätsgrundsatz; Bescheidungsurteil; Spruchreife.

Leitsätze:

1. Eine während des Revisionsverfahrens eintretende Änderung irrevisiblen Landesrechts kann dazu führen, dass es an einem tauglichen Gegenstand für eine auf die maßgebliche neue Rechtslage bezogene revisionsrechtliche Prüfung fehlt, soweit der Prüfungsgegenstand erst durch die Anwendung des geänderten Landesrechts konkretisiert wird. Dann steht es im Ermessen des Revisionsgerichts, entweder das geänderte Landesrecht selbst auszulegen und auf dieser Grundlage zu entscheiden oder die Sache zurückzuverweisen und dem Berufungsgericht die Auslegung des Landesrechts zu überlassen.

2. Art. 4 Abs. 1 UIRL gibt dem Gesetzgeber die Festlegung und Ausgestaltung der in der Regelung aufgeführten Versagungsgründe nicht abschließend vor, sondern eröffnet ihm eine Gestaltungsoption, von der er in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen kann.

3. In informationszugangrechtlichen Streitigkeiten hat das Gericht die Sache nicht



spruchreif zu machen, sondern die Verwaltungsbehörde zur Neubescheidung zu verpflichten, wenn mit Rücksicht auf einen ernsthaft in Betracht zu ziehenden Versagungsgrund ein gesetzlich vorgesehene Drittbeteiligungsverfahren noch aussteht.

Urteil des 7. Senats vom 28. Juli 2016 - BVerwG 7 C 7.14

- I. VG Mainz vom 24. April 2013
Az: VG 3 K 859/12.MZ
- II. OVG Koblenz vom 30. Januar 2014
Az: OVG 1 A 10999/13



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 7.14
OVG 1 A 10999/13

Verkündet
am 28. Juli 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. Juli 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer
und Böhmnn

für Recht erkannt:

Auf die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen
wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-
Pfalz vom 30. Januar 2014, soweit es die Berufungen des

Beklagten und der Beigeladenen zurückgewiesen hat, aufgehoben. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Die Revision des Klägers wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt vom Beklagten Einsicht in sicherheitstechnische Unterlagen der Beigeladenen, eines Pharmaunternehmens. Er ist Miteigentümer eines Grundstücks, auf dem er ein Hotel betreibt. Für dieses Grundstück setzt der Bebauungsplan wegen der immissionsschutzrechtlichen Stellung des nahegelegenen Betriebsgeländes der Beigeladenen Nutzungsbeschränkungen fest.
- 2 Im Januar 2011 beantragte der Kläger auf der Grundlage des Landesinformationsgesetzes Zugang zu im Einzelnen benannten Umweltinformationen über den Betrieb der Beigeladenen. Der Beklagte lehnte den Antrag mit Bescheid vom 6. Dezember 2011 ab: Der Antrag sei offensichtlich missbräuchlich. Denn der Kläger habe nicht nur bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion des Beklagten, sondern auch bei anderen Behörden mehrere 100 die Beigeladene betreffende Anträge auf Informationszugang gestellt. Die hohe Anzahl der Anträge habe die Arbeitskraft der Mitarbeiter der Behörden in erheblichem Umfang gebunden.
- 3 Auf die nach erfolglosen Widerspruch erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht den Beklagten, den Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden, und wies die Klage im Übrigen ab: Der Kläger habe grundsätzlich einen Anspruch auf Erteilung der Umweltinformationen. Der Antrag erweise sich nicht als offensichtlich missbräuchlich. Ob andere Versagungsgründe vorlägen, stehe derzeit allerdings nicht fest. Insbesondere habe der Beklagte die Beigeladene zur Frage von schutzwürdi-

gen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nicht angehört. Das mit dem Hauptantrag verfolgte Verpflichtungsbegehren sei demnach nicht spruchreif.

- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufungen der Beteiligten zurückgewiesen. Zu Recht habe das Verwaltungsgericht eine offensichtlich missbräuchliche Antragstellung verneint. Nur wenn das Handeln des die Umweltinformation Begehrenden allein durch Motive geleitet sei, die nicht die Förderung des Umweltschutzes zum Inhalt hätten, könne ein offensichtlich missbräuchlicher Antrag bejaht werden. Ein solcher Sachverhalt liege nicht vor. Zutreffend habe das Verwaltungsgericht die Spruchreife verneint.
- 5 Gegen dieses Urteil haben der Kläger, der Beklagte und die Beigeladene die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt.
- 6 Der Kläger macht zur Begründung geltend: Das Oberverwaltungsgericht habe die Sache spruchreif machen müssen. Ein Entscheidungsspielraum der Behörde bestehe weder nach Unionsrecht noch nach nationalem Recht. Anderes folge weder daraus, dass möglicherweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen in Rede stünden, noch im Hinblick auf die Art der Informationserteilung. Ein Bescheidungsurteil in einem Verfahren dieser Art widerspreche der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG. Danach seien dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung des Zugangs zu Umweltinformationen binnen zwei Monaten mitzuteilen. Daraus folge die Pflicht des Gerichts, die Sache spruchreif zu machen. Im Übrigen verteidigt der Kläger das Berufungsurteil.
- 7 Der Kläger beantragt,
 1. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 30. Januar 2014 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. April 2013 zu ändern und den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 6. Dezember 2011 und des Widerspruchsbescheides vom 8. Mai 2012 zu verpflichten,
 - a) die Sicherheitstechnische Prüfung des TÜV Pfalz nach § 29a BImSchG (Ordner 11 Nr. 30) aus dem immissionschutzrechtlichen Genehmigungsantrag zu dem Pharmawirkstoffbetrieb der Beigeladenen,

- b) das TÜV-Gutachten Nr. AT/97/AS 2403/02 mit allen Anhängen zu dem Pharmawirkstoffbetrieb der Beigeladenen sowie
- c) den Abschlussbericht des TÜV Pfalz Nr. TPA/02/AS 2403/13 zu dem Pharmawirkstoffbetrieb der Beigeladenen in Kopie zur Verfügung zu stellen,

2. die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen zurückzuweisen.

8 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

1. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 30. Januar 2014 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Mainz vom 24. April 2013 zu ändern und die Klage abzuweisen,

2. die Revision des Klägers zurückzuweisen.

9 Der Beklagte trägt im Wesentlichen vor: Das Oberverwaltungsgericht habe das Landesrecht nicht gemäß der Umweltinformationsrichtlinie ausgelegt. Diese gebiete ein weiteres Verständnis des Versagungsgrundes der missbräuchlichen Antragstellung. Denn in der englischen Sprachfassung sei - wie auch in anderen Fassungen - nicht von einer "missbräuchlichen", sondern von einer "unzumutbaren" oder "unangemessenen" Antragstellung die Rede. Außerdem habe das Oberverwaltungsgericht den Begriff "offensichtlich missbräuchlich" nicht richtlinienkonform ausgelegt. Zu Unrecht habe es die Absicht gefordert, ausschließlich einen umweltrechtswidrigen Zweck zu verfolgen.

10 Die Beigeladene trägt insbesondere vor: Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts zu den Voraussetzungen einer missbräuchlichen Antragstellung widerspreche dem unionsrechtlichen Grundsatz, dass eine Vorschrift praktische Wirksamkeit entfalten solle. Das enge Verständnis des Oberverwaltungsgerichts führe zu einer grundsätzlichen Nichtanwendung des Ablehnungsgrundes.

11 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht macht im Wesentlichen geltend: Die Vorinstanzen hätten das Merkmal des offensichtlichen Missbrauchs zutreffend im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie ausgelegt. Dass dieser Ablehnungsgrund in der Vollzugspraxis möglicherweise leer-

laufe, widerspreche der Umweltinformationsrichtlinie nicht. Denn die Schaffung und Ausgestaltung von Ablehnungsgründen seien in das Entschließungs- und Auswahlermessen des nationalen Gesetzgebers gestellt. Das Obergerverwaltungsgericht hätte die Prüfung sämtlicher in Betracht kommender Ablehnungsgründe veranlassen und den Beklagten und die Beigeladene zur Stellungnahme auffordern müssen. Im Anschluss daran müsse das Gericht das Vorliegen dieser Gründe selbst überprüfen. Gegebenenfalls sei ein in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO durchzuführen.

- 12 Während des Revisionsverfahrens ist das Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz (LTranspG RP) vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383) in Kraft getreten, das neben den Bestimmungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes auch die des Landesumweltinformationsgesetzes ersetzt.

II

- 13 Die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen haben mit dem Ergebnis der (Teil-)Aufhebung des angefochtenen Urteils und der Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht Erfolg (2.). Die Revision des Klägers ist zurückzuweisen (3.). Der revisionsgerichtlichen Beurteilung ist die derzeit geltende Rechtslage zugrunde zu legen (1.).
- 14 1. Rechtsänderungen, die nach Erlass des Berufungsurteils eintreten, sind im Revisionsverfahren beachtlich, wenn das Berufungsgericht, entschiede es nunmehr anstelle des Revisionsgerichts, sie seinerseits zu berücksichtigen hätte (stRspr, vgl. bereits BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 1954 - 5 C 97.54 - BVerwGE 1, 291 <298 ff.> und vom 1. Dezember 1972 - 4 C 6.71 - BVerwGE 41, 227 <230>; zuletzt Urteil vom 14. April 2016 - 7 C 12.14 - NVwZ 2016, 1183 Rn. 9). Maßgeblich für die Entscheidung des Gerichts sind die Rechtsvorschriften, die sich im Zeitpunkt der Entscheidung für die Beurteilung des Klagantrags Geltung beimessen. Dies gilt auch für die Vorschriften des irrevisiblen Rechts. Demnach müsste das Obergerverwaltungsgericht über das Verpflichtungsbegehren des Klägers nach dem am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Landestrans-

parenzgesetz (LTranspG RP) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. November 2015 (GVBl. 2015, 383) (§ 30 Abs. 1 LTranspG RP) entscheiden. Im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach für die Prüfung der Begründetheit einer Verpflichtungsklage nach Maßgabe des materiellen Rechts in der Regel der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung maßgeblich ist (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 23. Juli 2015 - 7 C 10.13 - BVerwGE 152, 319 Rn. 34 und Beschluss vom 30. Januar 2014 - 7 B 21.13 - juris Rn. 8; zur Prüfung von Versagungsgründen bei Informationszugangsanträgen siehe BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 33), legt § 26 Abs. 3 LTranspG RP ausdrücklich fest, dass auch über vor Inkrafttreten des Gesetzes gestellte Anträge nach den Bestimmungen des neuen Gesetzes zu entscheiden ist.

- 15 Der Berücksichtigung einer Änderung landesrechtlicher Bestimmungen schon auf der ersten Stufe der Prüfung der Begründetheit der Revision steht § 137 Abs. 1 VwGO nicht entgegen. Danach ist Voraussetzung für den Erfolg der Revision ein Verstoß gegen revisibles Recht, zu dem auch das Unionsrecht zählt. Daraus folgt aber nicht, dass eine Änderung des irrevisiblen Rechts im Rahmen dieser Prüfung nur dann von Bedeutung sein kann, wenn es mit dem als Maßstab heranzuziehenden revisiblen Recht im Sinne einer Vorfrage normativ verknüpft ist oder dieses zumindest berührt (siehe etwa BVerwG, Urteile vom 1. Dezember 1972 - 4 C 6.71 - BVerwGE 41, 227 <231>, vom 17. Dezember 1976 - 4 C 37.74 - Buchholz 445.4 § 20 WHG Nr. 1 S. 2 und vom 28. Oktober 1982 - 2 C 88.81 - NVwZ 1984, 107 <108>; vgl. auch Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 24; ablehnend Kraft, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 137 Rn. 80). Auch wenn der bundes- bzw. unionsrechtliche Prüfmaßstab als solcher von der Rechtsänderung nicht tangiert wird, kann es nämlich - wie der vorliegende Fall zeigt - aufgrund der Änderung des Landesrechts an einem tauglichen Gegenstand für eine auf die derzeitige Rechtslage bezogene revisionsrechtliche Prüfung fehlen; denn das angefochtene Urteil beruht auf der Anwendung landesrechtlicher, am Maßstab des Unionsrechts zu beurteilender Vorschriften, die inzwischen aufgehoben worden sind und für den Klagantrag keine Geltung mehr beanspruchen. Der Prüfungsge-

genstand wird folglich erst durch die Anwendung des geänderten irrevisiblen Rechts konkretisiert.

- 16 Dies zwingt das Revisionsgericht aber nicht dazu, das Landesrecht, das vom Berufungsgericht noch nicht mit Bindungswirkung (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO) ausgelegt worden ist, selbst anzuwenden, um auf dieser Grundlage abschließend über das Vorliegen eines Bundesrechtsverstoßes zu entscheiden (so Eichberger/Buchheister, in: Schoch, Schneider, Bier <Hrsg.>, VwGO, April 2013, § 137 Rn. 87). Vielmehr steht es auch in dieser Situation angesichts der entsprechend anwendbaren Vorschrift des § 563 Abs. 4 ZPO im Ermessen des Senats, selbst zu entscheiden oder die Sache zurückzuverweisen und dem Berufungsgericht die Auslegung des Landesrechts zu überlassen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 3. November 1994 - 3 C 17.92 - BVerwGE 97, 79 <82 f.>). Ist Letzteres im Interesse des insoweit gegebenen grundsätzlichen Vorrangs der Landesgerichte angezeigt, erweist sich die Revision letztlich als in der Sache nicht entscheidungsreif: Der Revisionsführer kommt in den Genuss einer neuerlichen Prüfung durch das Berufungsgericht, ohne dass ein Bundesrechtsverstoß festgestellt ist (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation auch BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1984 - 4 C 3.82 - juris Rn. 9 f.).
- 17 2. Nach diesen Grundsätzen ist auf die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen das angefochtene Urteil, soweit es diese beschwert, aufzuheben und die Sache insoweit an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen. Die Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Landestransparenzgesetzes, das an die Stelle des Landesumweltinformationsgesetzes getreten ist, ist hier dem Oberverwaltungsgericht vorzubehalten. Dies gilt zum einen insbesondere deswegen, weil viel dafür spricht, dass die Auslegung Erwägungen des Gesetzgebers zu würdigen hat, die sich auf die bisherige Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts beziehen. Zum anderen können je nach Auslegungsergebnis weitere tatsächliche Feststellungen erforderlich sein.
- 18 Den Informationszugangsantrag des Klägers hat der Beklagte unter Berufung auf den Versagungsgrund der offensichtlich missbräuchlichen Antragstellung nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 Landesumweltinformationsgesetz (LUIG RP) i.d.F. der

Bekanntmachung vom 19. Oktober 2005 (GVBl. 2005, 484) abgelehnt. Das Landestransparenzgesetz enthält in § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 eine entsprechende Bestimmung. Danach soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden und die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform unterbleiben, soweit und solange der Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde. Die Tatbestandsvoraussetzungen beider Vorschriften sind mit Ausnahme der vom Landestransparenzgesetz gebrauchten Konjunktion "solange" im Wortlaut identisch. Die Gesetzesmaterialien zum Landestransparenzgesetz geben jedoch Anlass, ein Verständnis des Missbrauchstatbestandes in Erwägung zu ziehen, das weiter ist als das vom Obergericht zum alten Recht zugrunde gelegte. Das Gericht hat den Ablehnungsgrund nur dann bejaht, wenn das Handeln des Antragstellers allein durch Motive geleitet ist, die nicht die Förderung des Umweltschutzes zum Inhalt haben. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs kann auf einen Missbrauch aber bereits geschlossen werden, wenn sich aus der Gesamtschau der Umstände des Falles ergibt, dass die Antragstellung überwiegend erfolgt, um die behördliche Arbeitskraft zu binden (LT-Drs. 16/5173 S. 45). Deshalb hat die nunmehr anwendbare Norm möglicherweise einen größeren Anwendungsbereich als die der angefallenen Entscheidung zugrunde gelegte Vorschrift. Außerdem soll der Zugangsantrag nach dem Landestransparenzgesetz bei Vorliegen der Versagungsvoraussetzungen abgelehnt werden, während er nach dem Landesinformationsgesetz abzulehnen war. Unter diesen Umständen erscheint es dem Senat sachgerecht, im Rahmen des ihm nach § 144 Abs. 3 VwGO eingeräumten Ermessens die Auslegung des neuen Missbrauchstatbestandes dem dafür in erster Linie zuständigen Berufungsgericht zu überlassen und diesem Gelegenheit zu geben, die dann gegebenenfalls erforderlichen tatsächlichen Feststellungen zu treffen.

- 19 Vor dem Hintergrund des Vorbringens der Beteiligten ist zum Verständnis der für die Auslegung bedeutsamen unionsrechtlichen Vorgabe aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. b 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 (Umweltinformationsrichtlinie - UIRL -, ABl. L 41 S. 26) auf Folgendes hinzuweisen:

- 20 Es spricht viel dafür, dass eine weite Auslegung des Missbrauchstatbestandes nicht im Widerspruch zur Richtlinie steht. Nach der deutschen Sprachfassung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich ist; der Begriff "missbräuchlich" ist u.a. durch ein subjektives, auf die Zielsetzung der Antragstellung abhebendes Element gekennzeichnet. Auch die französische Fassung enthält einen entsprechenden Tatbestand ("abusive"). In der englischen Sprachfassung ist demgegenüber nicht von einer missbräuchlichen, sondern von einer unzumutbaren oder unangemessenen Antragstellung die Rede ("unreasonable"); ein subjektives Element enthält dieses Merkmal nicht. Entsprechende Begriffe enthalten die italienische, spanische und niederländische Sprachfassung. Die Umweltinformationsrichtlinie geht auf das Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen <AK>, Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251) zurück. Dort werden die unterschiedlichen Begriffe ebenfalls verwendet. Nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. b der Aarhus-Konvention kann ein Informationsantrag u.a. dann abgelehnt werden, wenn der Antrag - nach den verbindlichen englischen und französischen Sprachfassungen (Art. 22) - "manifestly unreasonable" oder "manifestement abusive" ist.
- 21 Auch wenn hiernach eine weitere Auslegung von der Umweltinformationsrichtlinie gedeckt sein sollte, als sie das Berufungsgericht für den Versagungsgrund alten Rechts zugrunde gelegt hat, wird ein solches Verständnis von der Richtlinie gleichwohl nicht gefordert. Denn dem nationalen Gesetzgeber ist ausweislich des Wortlauts der einleitenden Formulierung ("Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird:" - Art. 4 Abs. 1 UIRL) eine bestimmte Regelung nicht abschließend vorgegeben; vielmehr wird ihm eine Gestaltungsoption eröffnet, von der er in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen kann (vgl. etwa Große, ZUR 2006, 585 <586>; Wegener, ZUR 1993, 17). Der Entscheidungsspielraum ist bei den in Art. 4 Abs. 2 UIRL aufgeführten Versagungsgründen eingeschränkt, soweit es um den Schutz von Interessen geht, die wie insbesondere

die Belange Dritter in Art. 4 Abs. 2 Buchst. c Alt. 2, Buchst. d, e und f UIRL von der Unionsrechtsordnung auch anderweitig geschützt sind (vgl. zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. c Alt. 2 UIRL im Lichte von Art. 47 Abs. 2 GRC EuGH, Beschluss vom 8. Mai 2014 - C-329/13 [ECLI:EU:C:2014:815], Stefan - Rn. 34). Bei den Versagungsgründen nach Art. 4 Abs. 1 UIRL sind solche Schranken indes nicht zu beachten. Dem nationalen Gesetzgeber kommt daher eine Wahlfreiheit zu, ob er den gemäß Art. 3 Abs. 1 UIRL grundsätzlich zu gewährenden Zugangsanspruch nach Maßgabe der in Art. 4 Abs. 1 UIRL aufgeführten Gründe beschränkt. Er bewegt sich demnach auch dann innerhalb der vom Unionsrecht gesetzten Grenzen, wenn er einen Missbrauchstatbestand schafft, der in der Vollzugspraxis weitgehend leerläuft. Entgegen der Auffassung der Beigeladenen ergibt sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache "Flachglas Torgau" (Urteil vom 14. Februar 2012 - C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71]) nicht, dass auch fakultative Ausnahmegesetze am Gebot der praktischen Wirksamkeit einer Regelung zu messen seien. Der Europäische Gerichtshof hatte in der genannten Entscheidung u.a. über die Auslegung der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit einer einschränkenden Fassung des Begriffs der "Behörde" in Art. 2 Nr. 2 Satz 2 UIRL zu befinden. Ausweislich der Ausführungen in Rn. 38 des Urteils (im Anschluss hieran auch Urteil vom 18. Juli 2013 - C-515/11 [ECLI:EU:C:2013:523], Deutsche Umwelthilfe - Rn. 22) geht es indessen dort allein um die Bestimmung und die Festlegung der Reichweite und folglich der Grenzen der in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahme.

- 22 Zudem geht die Wahlmöglichkeit des nationalen Gesetzgebers nicht allein dahin, den Ablehnungsgrund in seiner Gesamtheit zu übernehmen oder darauf zu verzichten. Vielmehr kann er den Versagungsgrund, selbst wenn Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL gemäß der englischen Sprachfassung weit zu verstehen sein und generell unzumutbare Zugangsbegehren umfassen sollte, auch in einem engen Verständnis als Missbrauchstatbestand normieren und damit im Sinne einer Teilmenge des Merkmals "unangemessen oder unzumutbar" im Sinne von "unreasonable". Außerdem ist der Gesetzgeber frei, den Ausnahmetatbestand so auszugestalten, dass er nicht nur die ausschließliche, sondern - jedenfalls - auch die weit überwiegende Verfolgung sachfremder, also den Zielen der Um-

weltinformationsrichtlinie zuwiderlaufender Intentionen umfasst. Dass ausschließlich sachfremde Zwecke verfolgt werden, wird sich so gut wie nie belegen lassen. Es liegt deshalb auf der Hand, dass der Richtliniengeber die den Mitgliedstaaten eröffnete Gestaltungsmöglichkeit nicht derart einschränken wollte.

- 23 3. Über die Revision des Klägers kann der Senat abschließend entscheiden. In dieser Hinsicht bedarf es nicht der Zurückverweisung zur Klärung der Auslegung der nunmehr einschlägigen Vorschriften des Landestransparenzgesetzes. Diese haben sich, jedenfalls soweit für die mit der Revision aufgeworfene Frage erheblich, im Vergleich zu den Bestimmungen des Landesumweltinformationsgesetzes der Sache nach nicht geändert. Bei ihrer Auslegung sind landesrechtliche Besonderheiten nicht ersichtlich, vielmehr hat sie sich an (bundes-)verfassungsrechtlichen Vorgaben auszurichten.
- 24 Die Abweisung des Verpflichtungsbegehrens verstößt auch unter der geänderten Rechtslage nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Bei dem hier in Rede stehenden Versagungsgrund des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 LTranspG RP) kommt im jetzigen Verfahrensstand im Einklang mit § 113 Abs. 5 VwGO lediglich ein Bescheidungsurteil in Betracht (a). Unionsrecht steht dem nicht entgegen (b).
- 25 a) aa) Die für den Erlass eines Verpflichtungsurteils erforderliche Spruchreife fehlt insbesondere dann und kann vom Gericht auch nicht hergestellt werden, wenn der Verwaltung bezüglich der begehrten Entscheidung ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1992 - 3 C 51.88 - BVerwGE 90, 18 <24>). Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist dieser Hauptanwendungsfall des § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO hier indessen nicht einschlägig. Denn ein behördlicher Entscheidungsspielraum ist nicht gegeben.
- 26 (1) Das Oberverwaltungsgericht bejaht hinsichtlich der Feststellung des Vorliegens eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses eine nur eingeschränkte gerichtliche Kontrolle mit der Erwägung, dass die Frage der Wettbewerbsrelevanz

eine auf die Zukunft bezogene Beurteilung erfordere, die nur auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit überprüft werden könne. Dieser Rechtsansicht ist nicht zu folgen. Ein behördliches Letztentscheidungsrecht, das wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3 GG immer der Rechtfertigung bedarf (siehe etwa BVerwG, Urteil vom 21. November 2013 - 7 C 40.11 - Buchholz 406.25 § 6 BImSchG Nr. 6 Rn. 15), ist insoweit nicht anzuerkennen. Denn allein der Umstand, dass ein Tatbestandsmerkmal eine prognostische Bewertung voraussetzt, schränkt die gerichtliche Kontrolle nicht ein (siehe etwa zu polizeirechtlichen Gefahrenprognosen BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383 Rn. 33 m.w.N.). Der Hinweis auf eine Überprüfung anhand von Kategorien wie Plausibilität und Nachvollziehbarkeit bezeichnet zunächst nur allgemeine Grenzen menschlicher Erkenntnismöglichkeiten bei zukunftsgerichteten Entscheidungen.

- 27 Aus der Rechtsprechung des Senats zu den Versagungsgründen des Informationsfreiheitsgesetzes ergibt sich nichts anderes. Die eingeschränkte Überprüfung des Versagungsgrundes nach § 3 Nr. 1 Buchst. a Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) (nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen) folgt aus der Eigenart des Schutzguts und dem hierauf bezogenen Beurteilungsspielraum bzw. der Einschätzungsprärogative der Regierung (siehe BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 13 ff.). Demgegenüber ist der Senat nicht davon ausgegangen, dass die Gerichte bei der Prüfung der Versagungsgründe nach § 3 Nr. 6 oder § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG an ihre Funktionsgrenzen stoßen mit der Folge, dass Entscheidungsspielräume der Verwaltung zu respektieren wären (BVerwG, Urteile vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383 Rn. 32 ff. und - 7 C 18.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 13 Rn. 20). Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 6 Satz 2 IFG (Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen) hat er ohne weitere Ausführungen festgestellt, dass der Regelfall einer vollen gerichtlichen Überprüfung vorliegt (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 35). Wenn der Senat jeweils auf eine nachvollziehende Kontrolle abgestellt

hat, erklärt sich das durch das Erfordernis der besonderen Darlegungsanforderungen an das Vorliegen eines Versagungsgrundes.

- 28 (2) Entgegen den auf § 5 Abs. 3 LUIG RP bezogenen Ausführungen des Obergerichtspräsidenten begründet die an dessen Stelle getretene Bestimmung des § 12 Abs. 2 LTranspG RP über den Umfang des Informationszugangs bei einem Teilanspruch keinen Entscheidungsspielraum der Behörde. Sowohl die Entscheidung über die Trennbarkeit von geschützten und nicht geschützten Informationen im Sinne der Möglichkeit einer faktischen Aussonderung als auch die Frage eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes unterliegen voller gerichtlicher Kontrolle (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 23 f.).
- 29 (3) Ein gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum ist der Behörde schließlich auch durch § 16 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2, § 17 LTranspG RP nicht eingeräumt. Danach ist bei Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen eine Abwägungsentscheidung zu treffen, ob die geschützte Information gleichwohl herausgegeben werden soll. Bei der insoweit vergleichbaren Vorschrift des § 5 Abs. 1 IFG geht der Senat von einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Abwägungsentscheidung aus (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 25).
- 30 bb) Der grundsätzlichen Verpflichtung zur Herstellung der Spruchreife kann das Gericht aber auch im Hinblick auf die Besonderheiten der Sachverhaltsermittlung entoben sein. So ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass "steckengebliebene Verwaltungsverfahren" gerade bei Komplexität der noch zu klärenden - insbesondere technisch-naturwissenschaftlichen - Fragen nicht durch das Gericht zu einem Abschluss gebracht werden sollen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 14. April 1989 - 4 C 52.87 - Buchholz 406.11 § 9 BBauG/BauGB Nr. 36). Schließlich können auch Fallgestaltungen, in denen gebotene besondere Verwaltungsverfahren noch nicht durchgeführt worden sind, den Erlass eines Bescheidungsurteils rechtfertigen (siehe Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 113 Rn. 197 f.; so auch Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 113 Rn. 430 und Knauff, in: Gärditz, VwGO, 2013, § 113 Rn. 101).

- 31 Zu solchen besonderen Verfahren zählt nach der Rechtsprechung des Senats auch das dem Schutz geheimhaltungsbedürftiger Informationen dienende Drittbeteiligungsverfahren, das hier in § 16 Abs. 2 LTranspG RP geregelt ist (zum IFG BVerwG, vgl. Urteile vom 27. November 2014 - 7 C 18.12 - NVwZ 2015, 823 Rn. 13 und vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - NVwZ 2016, 1014 Rn. 39; zum UIG Urteil vom 18. Oktober 2005 - 7 C 5.04 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 1 Rn. 28 zu personenbezogenen Daten des Beigeladenen).
- 32 Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass das Gericht sich der Unterstützung der mitwirkungspflichtigen Behörde bedienen darf, um die Sache spruchreif zu machen (BVerwG, Urteil vom 2. Mai 1984 - 8 C 94.82 - BVerwGE 69, 198 <201>). Dies liefe hier darauf hinaus, die Sachaufklärung wegen der Irreversibilität einer Offenlegung von Informationen zur Wahrung des Geheimnisschutzes zunächst auf die Behörde zu delegieren. Es leuchtet nicht ein, dass eine solche Verfahrensweise gerade ihren Ort im Rahmen eines Gerichtsverfahrens haben sollte, das im Hinblick darauf jedenfalls faktisch ausgesetzt würde.
- 33 b) Dieses Verständnis der nationalen Rechtslage ist mit den unionsrechtlichen Vorgaben über die Verfahrensgestaltung vereinbar.
- 34 Die Umweltinformationsrichtlinie enthält in Art. 6 Abs. 2 und 3 nur allgemeine Vorschriften über das gerichtliche Überprüfungsverfahren. Die Anforderungen in Absatz 3 bestimmen die Verbindlichkeit von Gerichtsentscheidungen sowie Entscheidungen einer vergleichbaren unabhängigen und unparteiischen Stelle für die Behörde, die über die Information verfügt, und stehen hier nicht in Rede. Nach Absatz 2 unterliegt die Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens, auch soweit es um den Schutz der dem Rechtsuchenden aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte geht, grundsätzlich der eigenständigen Entscheidung der Mitgliedstaaten. Diese Verfahrenautonomie ist allerdings nicht unbegrenzt gewährleistet. Die gerichtlichen Verfahren dürfen nicht ungünstiger sein als diejenigen, die gleichartige innerstaatliche Sachverhalte regeln (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verlie-

nenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz; vgl. EuGH, Urteile vom 15. Januar 2013 - C-416/10 [ECLI:EU:C:2013:8], Križan - Rn. 85 ff. und vom 18. Februar 2016 - C-49/14 [ECLI:EU:C:2015:746], Finanmadrid - Rn. 41).

- 35 Der Grundsatz der Äquivalenz ist nicht verletzt, weil sich die Überlegungen zur Spruchreihe an den zum Informationsfreiheitsgesetz entwickelten Vorgaben ausrichten und die unionsrechtlich geregelten Informationszugangsansprüche deshalb nicht schlechter behandelt werden.
- 36 Das Effektivitätsgebot steht dem Erlass eines Bescheidungsurteils ebenso wenig entgegen. Der Zugang zu Umweltinformationen hat, soll er die ihm zuge dachte Funktion wirksam erfüllen, zeitnah zu erfolgen. Dem dienen die in Art. 3 Abs. 2 UIRL für das behördliche Verfahren normierten Entscheidungsfristen. Danach sind Umweltinformationen dem Antragsteller spätestens innerhalb eines Monats und bei besonders umfangreichen und komplexen Informationen innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags zugänglich zu machen (so auch Art. 4 Abs. 2 der Aarhus-Konvention); diese Fristen sind zwingend und haben nicht lediglich Hinweischarakter (vgl. EuGH, Urteil vom 21. April 2005 - C-186/04 [ECLI:EU:C:2005:248], Housieaux - Rn. 29 zu Art. 3 Abs. 4 der Vorgängerrichtlinie 90/313/EWG). Für das verwaltungsinterne Überprüfungsverfahren schreibt Art. 6 Abs. 1 Satz 2 UIRL vor, dass es zügig abgewickelt werden muss. Für das gerichtliche Verfahren, für das eine entsprechende Normierung fehlt, ist diesem Anliegen durch den allgemeinen aus Art. 19 Abs. 4 GG fließenden Anspruch auf Rechtsschutz in angemessener Zeit hinreichend Genüge getan (zur Berücksichtigungsfähigkeit solcher dem nationalen Rechtssystem zugrunde liegenden Grundsätze vgl. EuGH, Urteil vom 18. Februar 2016 - C-49/14, Finanmadrid - Rn. 44 sowie Schlussanträge vom 19. April 2012 der Generalanwältin Kokott im Verfahren - C-416/10 [ECLI:EU:C:2012:218], Križan - Rn. 155). Denn dieser hindert nicht, den Erfordernissen einer funktionsadäquaten Aufgabenverteilung zwischen Gericht und Behörde Rechnung zu tragen. Dass das nach Erlass des Bescheidungsurteils anstehende Verfahren von der Behörde dann vordringlich zu behandeln ist, versteht sich von selbst.

- 37 Ob eine abweichende Beurteilung der Vereinbarkeit mit dem Effektivitätsgrundsatz dann in Betracht kommt und jegliche Verzögerungen durch den Verzicht auf eine abschließende gerichtliche Entscheidung sich verbieten, wenn bereits das behördliche Verfahren fehlerhaft abgelaufen und damit die wesentliche und fortdauernde Ursache für eine weiter wachsende Verfahrensdauer gelegt worden ist, kann dahinstehen. Denn solche Verfahrensverstöße sind auch bei Würdigung der Vorschriften der Umweltinformationsrichtlinie nicht festzustellen.
- 38 Eine Pflicht der Behörde, bei der Prüfung eines Informationszugangsantrags alle (ernsthaft) in Betracht kommenden Versagungsgründe gleichsam vorsorglich zu prüfen und somit in der vorliegenden Fallkonstellation auch das Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen, ist der Richtlinie nicht zu entnehmen. Der vom Kläger angeführte Art. 3 Abs. 4 UIRL, der allein die Form des Informationszugangs betrifft, ist schon nicht einschlägig. Art. 4 Abs. 5 Satz 2 UIRL gibt hierfür ebenfalls nichts her. Er normiert lediglich eine verfahrensrechtliche Begründungspflicht; die tragenden Gründe für die Verweigerung der Information sind anzugeben. Zu einer vermeintlichen Pflicht, eine "überschießende" materiell-rechtliche Prüfung vorzunehmen, verhält sich die Vorschrift nicht. Ein solches Gebot folgt auch nicht aus Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 UIRL, wonach - selbst beim Versagungsgrund des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL - das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen ist. Der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen. Aus seinem Urteil vom 28. Juli 2011 (- C-71/10 [ECLI:EU:C:2011:525], Office of Communications - Rn. 28) folgt nur, dass in die Abwägung nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 2 UIRL auch mehrere Versagungsgründe kumuliert eingestellt werden können. Daraus ergibt sich aber nicht, dass im Interesse einer etwa geforderten umfassenden Aufbereitung des Abwägungsmaterials alle in Betracht zu ziehenden Versagungsgründe zwingend geprüft werden müssten. Denn damit würde die spezifische Zweckrichtung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b UIRL verkannt. Dieser Versagungsgrund soll gerade die Arbeitsfähigkeit der Behörde, das effektive behördliche Handeln sichern (für das UIG BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 - 7 C 2.09 - BVerwGE 135, 34 Rn. 34 f.; vgl. Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 2013, S. 373). Dieses Anliegen ginge ins Leere, wenn

die Behörde gleichwohl vorsorglich weitere und gegebenenfalls aufwendige materiell-rechtliche Prüfungen vornehmen müsste.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmann