

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und
Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentli-
cher Stellen

Rechtsquelle/n:

UIG § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a, § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und
Satz 2, Abs. 2

RL 2003/4/EG Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 3

Titelzeile:

Zugang zu Unterlagen über CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen

Leitsatz:

Der Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG unterfallen nur In-
formationen, die im Rahmen der Gesetzgebung generiert werden.

Urteil des 10. Senats vom 26. April 2021 - BVerwG 10 C 2.20

- I. VG Berlin vom 19. Dezember 2017
Az: VG 2 K 236.16
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 29. März 2019
Az: OVG 12 B 13.18



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 2.20
OVG 12 B 13.18

Verkündet
am 26. April 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:260421U10C2.20.0

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. April 2021
durch
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Schemmer, Dr. Günther, Dr. Löffelbein und Dr. Wöckel

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Von den Kosten des Revisionsverfahrens tragen die Be-
klagte und die Beigeladene die Gerichtskosten und die au-
ßergerichtlichen Kosten des Klägers je zur Hälfte.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine Umweltschutzvereinigung, begehrt Zugang zu einem Vermerk sowie einer Präsentation, die die Beigeladene am 4. November 2015 an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur übermittelt hat. Die Unterlagen betreffen Fragen im Zusammenhang mit CO₂-Emissionen von der Beigeladenen hergestellter Kraftfahrzeuge.

- 2 Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufungen der Beklagten und der Beigeladenen zurückgewiesen. Das Bundesministerium sei informationspflichtig. Es könne sich nicht darauf berufen, dass die begehrten Informationen im Rahmen der unionalen Rechtsetzung verwendet würden; denn die Bereichsausnahme einer Tätigkeit im Rahmen der Gesetzgebung gelte nur für die nationale Ebene. Davon abgesehen fehle es an einem funktional-inhaltlichen Zusammenhang der im Streit stehenden Unterlagen mit einem konkreten Gesetzgebungsverfahren. Nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen seien nicht zu besorgen. Nach Stellungnahmen der Staatsanwaltschaft Braunschweig bestehe keine Vermutung mehr dafür, dass der Untersuchungszweck bei einer Offenlegung der Informationen nachteilig betroffen sein könne. Ein Ablehnungsgrund sei auch nicht dargelegt, soweit sich die Beklagte und die Beigeladene auf nachteilige Auswirkungen auf laufende Gerichtsverfahren und den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren beriefen. Schließlich stehe dem Anspruch auch nicht der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegen. Zwar stellen die in der Präsentation niedergelegten Informationen über Messrandbedingungen und der gegenüber dem Ministerium geltend gemachte Unterstützungsbedarf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen dar; auch habe die Beigeladene die Unterlagen vertraulich an das Ministerium übermittelt, ohne dass sie hierzu verpflichtet gewesen sei. Es handele sich bei den Informationen über Messrandbedingungen aber um Umweltinformationen über Emissionen, zu denen der Zugang aus diesen Gründen nicht abgelehnt werden dürfe. Hinsichtlich der übrigen Informationen überwiege das öffentliche Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse.

- 3 Zur Begründung ihrer Revision führt die Beigeladene aus: Der Offenlegung der Unterlagen stehe der Ablehnungsgrund nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen entgegen. Das Berufungsgericht habe die subjektive Schutzdimension des Ablehnungsgrundes und die Anforderungen an die Darlegungslast verkannt. Der Umstand, dass die Staatsanwaltschaft Braunschweig das gegen sechs Beschuldigte geführte Ermittlungsverfahren ("CO₂-Verfahren") Ende April 2020 eingestellt habe, dürfe in der Revision keine Berücksichtigung finden. Der Offenlegung der Informationen stünden weiterhin die Ablehnungsgründe nachteiliger Auswirkungen auf laufende Gerichtsverfahren sowie auf den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren entgegen. Soweit es um Informationen über Handlungs- und Produktstrategien gehe, stelle das Berufungsgericht überhöhte Anforderungen an die Darlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Soweit das Berufungsgericht den Tatbestand von Ablehnungsgründen verneint habe, fehle es an einer umfassenden Interessenabwägung. Mehrere Ausschlussgründe seien bei der Abwägung kumulativ zu berücksichtigen.
- 4 Die Beklagte trägt noch vor, von einer Informationspflicht sei nicht nur die Tätigkeit im Rahmen der nationalen, sondern auch der europäischen Gesetzgebung ausgenommen. Der inmitten stehende Sachverhalt sei im Januar 2016 Auslöser für einen Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Gesetzgebungspaket gewesen, an dessen Bearbeitung die Beklagte beteiligt gewesen und noch immer beteiligt sei.
- 5 Die Beigeladene und die Beklagte beantragen jeweils,

das Urteil des Obergerichtes Berlin-Brandenburg vom 29. März 2019 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 19. Dezember 2017 zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 6 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.
- 7 Er verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 8 Die Revision ist unbegründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil beruht auf keinem Verstoß gegen revisibles Recht.
- 9 1. Das auf § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG gestützte Informationszugangsbegehren des Klägers richtet sich auf Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG. Die Beteiligten haben dies im Revisionsverfahren nicht infrage gestellt, und auch sonst besteht zu Zweifeln daran kein Anlass.
- 10 2. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ist als oberste Bundesbehörde informationspflichtige Stelle im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG. Die Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG, wonach oberste Bundesbehörden nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehören, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, greift hier nicht ein.
- 11 Nicht jede Information, die im Rahmen der Gesetzgebung Verwendung findet, unterfällt der Sperrwirkung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG. Vielmehr ist 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. Anknüpfend an den einschlägigen Gesetzentwurf zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes ist maßgeblich, ob die von einer Anfrage erfassten Informationen aus einer Tätigkeit der obersten Bundesbehörde im Zusammenhang mit einem konkreten Gesetzgebungsverfahren oder im Zusammenhang mit anderen Aufgaben "resultieren" (vgl. BT-Drs. 18/1585 S. 8). Nur die anlässlich eines konkreten Gesetzgebungsverfahrens generierten Informationen unterfallen dem Tatbestand des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG.
- 12 Schutzgüter der Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG sind die ungehinderte interne Willensbildung der in einen Gesetzgebungsprozess eingebundenen obersten Bundesbehörde und der hierdurch gewährleistete ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. hierzu 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). Diese Schutzgüter werden nicht berührt, wenn Zugang zu Informationen gewährt wird, die außerhalb des konkreten Gesetzgebungsverfahrens generiert worden sind. Genügte es zur Versagung des Zugangs, dass eine anderweitig generierte Information in ein Gesetzgebungsverfahren Eingang findet, wäre die Bereichsausnahme zudem konturlos. Ein qualitativvoller 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.

- 13 Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts hat die Beigeladene die vom Kläger begehrten Unterlagen der Beklagten im Kontext möglicher Rechtsverstöße von Fahrzeugherstellern gegen geltendes europäisches Recht übermittelt, die Anlass zu der Prüfung gegeben hatte, ob und inwieweit ein konkretes behördliches Tätigwerden des Kraftfahrt-Bundesamtes angezeigt gewesen sei. Mit hin handelt es sich bei den Unterlagen um Informationen, die im Rahmen einer exekutiven Tätigkeit des Bundesministeriums generiert und lediglich in einen gesetzgeberischen Prozess eingebracht wurden. Als solche unterfallen sie dem Tatbestand des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG nicht.
- 14 Offenbleiben kann hiernach, ob sich die Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG allein auf die nationale Gesetzgebung oder auch auf eine Beteiligung einer obersten Bundesbehörde an der Normsetzung auf europäischer Ebene erstreckt.
- 15 3. Antragsablehnungsgründe sind nicht gegeben.
- 16 a) Der Antragsablehnungsgrund nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 1 UIG liegt nicht vor. Nach den für den Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts hat die Beigeladene ausgeführt, dass ihr kein Zivilverfahren bekannt sei, das wegen des CO₂-Ausstoßes von ihr hergestellter Fahrzeuge geführt werde. Etwaige nicht-zivilrechtliche Gerichtsverfahren waren schon nicht Gegenstand der Erörterung.

- 17 b) Die Voraussetzungen für eine Antragsablehnung wegen nachteiliger Auswirkungen auf den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 2 UIG sind auf der Grundlage der Feststellungen des Berufungsgerichts ebenfalls nicht gegeben. Zwar hat dieser Ablehnungsgrund ungeachtet dessen, dass § 8 UIG seiner amtlichen Überschrift nach dem Schutz öffentlicher Belange dient, schon ausweislich der Verwendung des Wortes "Anspruch" auch subjektiv-rechtlichen Charakter (vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2020, § 8 UIG Rn. 33), so dass eine Verweigerung der Herausgabe von Umweltinformationen auch im Hinblick auf subjektive Rechtspositionen in Betracht zu ziehen ist. Jedoch haben Beklagte und Beigeladene nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts weder konkrete Betroffene, für die sich eine Offenlegung nachteilig auswirken könnte, noch einzelne Informationen, von denen ein solches Potential ausgeht, bezeichnet. Eine lediglich abstrakte Benennung möglicher Gefahren kann einen Anspruchsausschluss nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 2 UIG nicht begründen.
- 18 c) Auch der Antragsablehnungsgrund nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 3 UIG liegt nicht (mehr) vor. Dies ergibt sich schon daraus, dass die im Zusammenhang mit der Frage zu niedriger Angaben von CO₂-Emissionen bei Kraftfahrzeugen durch die Staatsanwaltschaft Braunschweig geführten, im Berufungsurteil bezeichneten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zwischenzeitlich zum Abschluss gebracht wurden und mithin auf deren Durchführung keine nachteiligen Auswirkungen mehr in Betracht kommen. Das gegen sechs Beschuldigte geführte "CO₂-Verfahren" wurde laut einer Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft vom 29. April 2020 eingestellt. Im sogenannten "WpHG-Verfahren", das nach den Feststellungen des Berufungsgerichts mit "CO₂-Themen" in Verbindung steht, wurde laut einer Pressemitteilung vom 24. September 2019 Anklage erhoben. Diese neu eingetretenen, allgemein bekannten und unstrittigen Tatsachen sind im Revisionsverfahren berücksichtigungsfähig (vgl. nur Kraft, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 137 Rn. 63 ff. m.w.N.).
- 19 Ungeachtet dessen hat das Berufungsgericht das Verhältnis der Akteneinsichtsrechte nach der Strafprozessordnung und des Informationszugangs nach dem

Umweltinformationsgesetz zutreffend bestimmt. Entgegen der Revision verweist es zu Recht darauf, dass die hierzu ergangene ältere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 1999 - 7 C 32.98 - BVerwGE 110, 17 <20 ff.>) durch Rechtsänderungen überholt ist. Nach früherer Rechtslage, die einen Informationszugang nach dem Umweltinformationsgesetz während laufender strafrechtlicher Ermittlungen ohne Weiteres ausschloss, konnte ein Zugang zu Informationen, die Gegenstand eines laufenden Ermittlungsverfahrens sind, ausschließlich nach den strafprozessualen Regelungen - namentlich gemäß § 475 StPO - erfolgen. Demgegenüber schließt das geltende Recht den Zugang nach dem Umweltinformationsgesetz zu Informationen, die Gegenstand eines laufenden Ermittlungsverfahrens sind, (nur) unter der weiteren Voraussetzung nachteiliger Auswirkungen auf die Durchführung der strafrechtlichen Ermittlungen aus. Aus diesem Regelungsmechanismus folgt, dass die Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes und die strafprozessualen Bestimmungen zu Akteneinsichtsrechten, die sich an verschiedene Anspruchsverpflichtete richten und sich auf unterschiedliche Aktenbestände beziehen, nebeneinander zur Anwendung kommen. Der von der Revision in diesem Zusammenhang in den Blick genommene Schutz der subjektiven Rechtsstellung des Beschuldigten in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren wird im Rahmen des Informationszugangs nach dem Umweltinformationsgesetz gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 2 UIG (nachteilige Auswirkungen auf den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren) gewährleistet.

- 20 d) Der Informationszugangsanspruch des Klägers ist auch nicht wegen geschützter Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG) sowie freiwillig übermittelter Umweltinformationen (§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG) ausgeschlossen. Soweit die vom Kläger begehrten Informationen Messrandbedingungen von Prüfstandsmessungen im Typgenehmigungsverfahren betreffen, handelt es sich um Umweltinformationen über Emissionen, deren Vertraulichkeit nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG nicht geschützt ist. Im Übrigen überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen das gegenläufige Interesse an deren Vertraulichkeit (§ 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 UIG).

- 21 aa) Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG dürfen Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.
- 22 Auf der Grundlage der Feststellungen des Berufungsgerichts ist der Tatbestand des § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG erfüllt. Die Beigeladene hat die vom Kläger begehrten Informationen vertraulich an einen Staatssekretär und einen Abteilungsleiter des Ministeriums übermittelt, ohne dass festgestellt werden könne, dass sie dazu rechtlich verpflichtet gewesen sei oder dazu hätte verpflichtet werden können. Auch sei nicht zweifelhaft, dass eine Offenbarung - jedenfalls in der Gestalt eines Imageverlusts - nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Beigeladenen haben würde. Revisionsrechtliche Bedenken gegen die Tatbestandsmäßigkeit bestehen nicht.
- 23 bb) § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG schützt von einem Informationszugangsbegehren betroffene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit nicht das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzt dies voraus, dass der Geheimnisträger ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung hat. Ein solches Interesse ist anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, den Konkurrenten exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition eines Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Hierfür muss die prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen im Fall des Bekanntwerdens der Informationen nachvollziehbar und plausibel dargelegt werden (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2020 - 10 C 25.19 - juris Rn. 38 m.w.N.).
- 24 Ausgehend hiervon hat das Berufungsgericht festgestellt, dass hinsichtlich der Messrandbedingungen von Prüfstandsmessungen im Typgenehmigungsverfahren sowie des von der Beigeladenen dem Ministerium gegenüber geltend ge-

machten Unterstützungsbedarfs geschützte Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Revisionsrechtliche Bedenken sind insoweit nicht veranlasst.

- 25 Soweit, namentlich hinsichtlich der Produkt- und Marktstrategie der Beigeladenen, das Berufungsgericht demgegenüber keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse als betroffen angesehen hat, bestehen ebenfalls keine Einwände. Entgegen der Auffassung der Revision hat es insbesondere die Anforderungen an die erforderlichen Darlegungen nicht überspannt. Das Berufungsgericht hat mit Blick auf die Wettbewerbsrelevanz der begehrten Informationen festgestellt, dass in tatsächlicher Hinsicht offengeblieben sei, was die Konkurrenz in die Lage versetzen solle, Kunden betroffener Fahrzeuge gezielt anzusprechen, welche Vorteile andere Automobilhersteller aus einer Offenlegung der Strategie der Beigeladenen ziehen und welche Aufwendungen sie in Bezug auf die Entwicklung eigener Strategien ersparen könnten. Auf dieser Grundlage konnte im Rahmen tatrichterlicher Würdigung ohne Rechtsfehler verneint werden, dass für den Fall des Bekanntwerdens der vom Kläger begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen nachvollziehbar und plausibel dargelegt worden sind.
- 26 Hinzu kommt, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die mindestens fünf Jahre alt sind, aufgrund des Zeitablaufs grundsätzlich nicht mehr als aktuell und deshalb nicht mehr als vertraulich anzusehen sind, es sei denn, die Partei, die sich auf eine Vertraulichkeit beruft, weist ausnahmsweise nach, dass die Informationen trotz ihres Alters immer noch wesentliche Bestandteile ihrer eigenen wirtschaftlichen Stellung oder der von betroffenen Dritten sind (BVerwG, Teilurteil vom 8. Mai 2019 - 7 C 28.17 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 4 Rn. 32; vgl. auch EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018 - C-15/16 [ECLI:EU:C:2018:464], Baumeister - Rn. 57). Vorliegend sind seit der Übermittlung der vom Kläger begehrten Unterlagen an die Beklagte mit E-Mail vom 4. November 2015 bis zur mündlichen Verhandlung vor dem Senat mehr als fünf Jahre und fünf Monate vergangen. Neu eingetretene, allgemein bekannte und unstrittige Tatsachen sind - wie bereits dargelegt - im Revisionsverfahren berücksichtigungsfähig. Hinsichtlich des eingetretenen (weiteren) Zeitablaufs ist dies der Fall. Umso mehr fehlt es an den erforderlichen Darlegungen zur fortbestehenden Wettbewerbsrelevanz.

- 27 cc) Ungeachtet der Tatbestandsmäßigkeit kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG weder unter Berufung auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG) noch auf die Freiwilligkeit der Übermittlung (§ 9 Abs. 2 Satz 1 UIG) abgelehnt werden. Die diesbezüglichen Rückausnahmen von den Antragsablehnungsgründen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 UIG tragen Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 3 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (ABl. L 41 S. 26) Rechnung, wonach die Mitgliedstaaten nicht vorsehen dürfen, dass ein Informationszugangsantrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht.
- 28 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist der Begriff der Informationen über Emissionen im Sinne der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen, dass er nicht nur die Informationen über Emissionen als solche erfasst, das heißt die Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort dieser Emissionen, sondern auch die Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt. Die Richtlinie 2003/4/EG hat das Ziel, einen grundsätzlichen Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, zu gewährleisten und eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung dieser Informationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Wie im ersten Erwägungsgrund der Richtlinie angegeben, sollen ein solcher Zugang und eine solche Verbreitung unter anderem dazu beitragen, das Umweltbewusstsein zu schärfen und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen. Für diese Zwecke muss die Öffentlichkeit aber nicht nur Zugang zu den Informationen über Emissionen als solche haben, sondern auch zu den Informationen über die mehr oder weniger langfristigen Folgen dieser Emissionen auf den Zustand der Umwelt. Das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt besteht auch darin zu verstehen, wie die Umwelt von Emissionen beeinträchtigt zu werden droht (EuGH, Urteil vom 23. November 2016 - C-442/14 [ECLI:EU:C:2016:890], Bayer Crop Science - Rn. 85 ff.).

- 29 Nach der weiteren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist die ähnlich gefasste Formulierung "Informationen (, die) Emissionen in die Umwelt betreffen", in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus 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) dahingehend auszulegen, dass Informationen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen, nachzuprüfen, ob die Bewertung der tatsächlichen oder vorhersehbaren Emissionen, auf deren Grundlage die zuständige Behörde ein Produkt oder einen Stoff zugelassen hat, zutreffend ist, ebenso in die zitierte Wendung einzubeziehen sind wie die Daten bezüglich der Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt (EuGH, Urteil vom 23. November 2016 - C-673/13 [ECLI:EU:C:2016:889], P - Rn. 80).
- 30 Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung handelt es sich bei Informationen über Messrandbedingungen bei den auf dem Rollenprüfstand anzuwendenden Fahrzyklen zur Ermittlung von CO₂-Abgaswerten für die Typgenehmigung um Umweltinformationen über Emissionen. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts beeinflussen die Messrandbedingungen die am Auspuff gemessenen Werte des CO₂-Anteils im Abgas. Erst die Informationen über die Messrandbedingungen ermöglichen es mithin der interessierten Öffentlichkeit, gegebenenfalls selbst nachzuprüfen, ob die Ermittlung der zu erwartenden Emissionen in die Umwelt zutreffend ist. Ein weites Verständnis der Reichweite der Rückausnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG steht zudem mit der Maßgabe des Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Satz 1 RL 2003/4/EG in Einklang, die Antragsablehnungsgründe eng auszulegen.
- 31 dd) Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 UIG tritt der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen und freiwillig übermittelten Umweltinformationen zurück, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen das gegenläufige Interesse an deren Vertraulichkeit überwiegt. Die von der informationspflichtigen Stelle insoweit vorzunehmende Abwägung bestehender Vertraulichkeitsinteressen mit dem öffentlichen Informationsinteresse unterliegt nach Maßgabe von Art. 19 Abs. 4 GG der vollen gerichtlichen Kontrolle

(vgl. BVerwG, Teilurteil vom 8. Mai 2019 - 7 C 28.17 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 4 Rn. 28).

- 32 Auch mit Bezug auf diese Abwägung leidet das Berufungsurteil an keinen Rechtsfehlern. Hinsichtlich der vom Kläger begehrten Informationen, die nicht bereits unter den Begriff der Umweltinformationen über Emissionen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 UIG) fallen, überwiegt auf der Grundlage der Feststellungen des Berufungsgerichts das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen das gegenläufige Interesse an deren Vertraulichkeit. Entgegen diesbezüglicher Einwände der Revision hat es im Zuge der gerichtlichen Abwägungskontrolle sowohl die tatbestandlich nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG (freiwillige Übermittlung) als auch nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse) gegebenen Ablehnungsgründe zugrunde gelegt und vorsorglich auch diejenigen Informationen über Produkt- und Marktstrategien der Beigeladenen mit einbezogen, hinsichtlich derer das Berufungsgericht keine geschützten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse bejaht hatte. Insoweit hat es auch nicht das erhöhte Gewicht der Vertraulichkeitsinteressen übersehen, das bei einem kumulativen Vorliegen mehrerer Antragsablehnungsgründe im Rahmen der Abwägung Berücksichtigung finden kann und muss (vgl. EuGH, Urteil vom 28. Juli 2011 - C-71/10 [ECLI:EU:C:2011:525], Office of Communications - Rn. 32).
- 33 Nicht zuletzt eingedenk des weitreichenden Ziels der dem Umweltinformationsgesetz zugrunde liegenden Umweltinformationsrichtlinie, den Umweltschutz durch eine Schärfung des Umweltbewusstseins, die Ermöglichung eines freien Meinungs austauschs und eine Wandlung der Art und Weise, in der Behörden mit Offenheit und Transparenz umgehen, zu verbessern (vgl. Erwägungsgründe 1 und 2 der Richtlinie 2003/4/EG; vgl. hierzu BVerwG, Teilurteil vom 8. Mai 2019 - 7 C 28.17 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 4 Rn. 32), liegt auch kein Verstoß gegen revisibles Recht darin, dass das Berufungsgericht für ein überwiegendes öffentliches Informationsinteresse für ausschlaggebend hält, dass die Beklagte selbst ein außerordentliches Aufklärungsinteresse im Kontext einer möglichen Verfälschung von Emissionswerten gesehen habe und dies ein entsprechendes Interesse der Öffentlichkeit nach sich ziehe. Ein Zugang der Öffentlichkeit zu den einschlägigen Unterlagen trägt im Übrigen auch zu einer

Versachlichung der öffentlich geführten Debatte über zu niedrige Angaben von CO₂-Emissionen bei Kraftfahrzeugen bei.

- 34 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und § 159 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 100 Abs. 1 ZPO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel