

**Titel:**

**Das BayUIG ist kein Instrument der Überwachung und Ausforschung der Umweltbehörden**

**Normenkette:**

BayUIG Art. 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 3 lit. a, Nr. 5, Abs. 3, Art. 3 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Nr. 4, Abs. 2 Nr. 2

39. BImSchV § 1 Nr. 21

BV Art. 55 Nr. 5, Art. 77

VwGO § 113 Abs. 5 S. 1

**Leitsätze:**

**Das BayUIG ist kein Instrument der Überwachung und Ausforschung der Umweltbehörden. (Rn. 42, 53 und 56)**

1. Der Kläger bedarf für die Geltendmachung des Informationsanspruchs keines besonderen Rechts, etwa aus seiner Position als anerkannter Umweltschutzverband nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz; er nimmt hier ein Jedermannsrecht wahr. Weitere Voraussetzung für die Statthaftigkeit und Zulässigkeit des Antrags bestehen nicht. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der Informationstatbestand nach Art. 2 Abs. 2 Nr. 5 BayUIG zeigt, dass das Merkmal „alle Daten über“ vom Normgeber nicht grenzenlos gedacht ist. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

3. Ist das Begehren des Klägers weniger auf die Erlangung von Sachinformationen gerichtet, als vielmehr auf die vorgelagerten und begleitenden administrativen, behördenorganisatorischen oder prozeduralen Vorgänge im Zusammenhang mit der sachlichen Aufgabenerfüllung, geht es also um, dem eigentlichen Sachprozess vorgelagerten oder begleitenden Informationen, handelt es sich nicht um Umweltinformationen nach dem BayUIG. (Rn. 41 – 42) (redaktioneller Leitsatz)

4. Art. 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Hs. 1 BayUIG (Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen) dient der Ermöglichung eines unbefangenen und freien Informationsaustausches innerhalb der informationspflichtigen Behörden. (Rn. 48) (redaktioneller Leitsatz)

5. Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben wird die Kontrolle über die Exekutive vom Parlament ausgeübt. Diese Organe verfügen über gesetzlich ausgeformte umfassende Kontroll-, Informations- und Akteneinsichtsrechte. Hinzu kommt die allgemeine und auch weisungsbezogene Kontrolle und Steuerung der Exekutive iRd hierarchischen Behördenaufbaus. Das Ergebnis exekutiven Handelns wird durch unabhängige Gerichte, insbes. durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, kontrolliert. Aus dieser verfassungsrechtlichen Konzeption, wie sie hier nur in den Grundzügen dargestellt zu werden braucht, lässt sich keine Überwachungs- und Ausforschungsbefugnis eines Informationsbegehrenden nach dem BayUIG ggü. den Umweltbehörden herleiten. (Rn. 52 und 53) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Informationszugangsanspruch nach dem BayUIG (verneint), Luftreinhalteplan für die Stadt, München, Begriff der Umweltinformation nach dem BayUIG, Eingrenzung des Merkmals „alle Daten über“ in Art. 2 Abs. 2 BayUIG, Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen, Schutz interner Mitteilungen, Überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe, Darlegungslast, Kein Überwachungs- und Ausforschungsanspruch auf der Grundlage des BayUIG, Informationsanspruch, Umweltinformationen, Luftreinhalteplan, Datenbegriff, Vertraulichkeit Beratungen, Überwachungsanspruch, Ausforschungsanspruch, Sachinformationen

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

## Tatbestand

1

Der Kläger begehrt vom Beklagten auf der Grundlage des Bayerischen Umweltinformationsgesetzes (BayUIG) Zugang zu Informationen zum Luftreinhalteplan für die Stadt M. ab dem 1. September 2016.

2

Der Luftreinhalteplan ist ein immissionsschutzrechtliches Instrument der Verbesserung der Luftqualität in einem bestimmten Gebiet zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt. Er legt Maßnahmen zur Erreichung der geltenden Immissionsgrenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe, insbesondere für - auch in den Abgasen von Kraftfahrzeugen enthaltene - Feinstaubpartikel (PM<sub>10</sub>) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), fest (siehe § 47 BImSchG und § 27 der 39. BImSchV). Bei der Aufstellung und Änderung von Luftreinhalteplänen ist die Öffentlichkeit zu beteiligen (siehe § 47 Abs. 5a BImSchG). Informationen über das Beteiligungsverfahren werden öffentlich bekannt gemacht (auch über Internet), ebenso der Luftreinhalteplan und seine Fortschreibungen. Für die Aufstellung der Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG sind in Bayern seit dem 1. September 2016 die Regierungen zuständig (siehe § 1 Nr. 4 und § 2 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes vom 2. August 2016, GVBl. S. 248).

3

Für das Gebiet der Landeshauptstadt M. wurde erstmals am 28. Dezember 2004 ein Luftreinhalteplan aufgestellt, welcher in der Folgezeit mehrfach fortgeschrieben wurde. Aktuell liegt er in seiner 7. Fortschreibung vom Oktober 2019 vor. Der Kläger hat in seiner Rolle als - mit besonderen Klagerechten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ausgestatteter - anerkannter Umweltschutzverband im Jahr 2012 ein verwaltungsgerichtliches Urteil erstritten, wonach die in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für M. vom September 2010 enthaltenen Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte für Feinstaubpartikel (PM<sub>10</sub>) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) nicht ausreichend seien und der Luftreinhalteplan entsprechend geändert werden müsse (VG München, U.v. 9.10.2012 - M 1 K 12.1046 - juris; rkr.). Zur Erfüllung dieser und im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof konkretisierten Verpflichtungen (Übersicht hierzu in BayVGH, B.v. 27.8.2020 - 22 C 20.44 - juris, und in EuGH, U.v. 19.12.2019 - C-752/18 - juris Rn. 14 ff.) wurde mit einem Auftakttreffen am 22. März 2017 förmlich mit der Erstellung der 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans begonnen, die am 31. Oktober 2019 mit der Bekanntmachung der 7. Fortschreibung abgeschlossen wurde. Die Fortschreibung stellt fest, dass die Belastung mit Feinstaub (PM<sub>10</sub>) zwischenzeitlich unter die Grenzwerte gesunken sei. Die Belastung mit Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) sei zwar kontinuierlich gesunken, überschreite aber an zwei der fünf amtlichen Luftmessstationen, nämlich an den beiden Standorten L. Allee und S., nach wie vor die Grenzwerte. Die 7. Fortschreibung legt eine Reihe weiterer Maßnahmen fest. Ein vom Kläger gefordertes Fahrverbot für Dieselfahrzeuge (siehe zu dieser Forderung BayVGH a.a.O., juris Rn. 51) enthält die Fortschreibung nicht (zur Begründung siehe Nr. 7.1 der 7. Fortschreibung, S. 59 bis 75).

4

Mit Schreiben vom 29. Juli 2019 beantragte der Bevollmächtigte des Klägers - der Bevollmächtigte hatte den Kläger auch im Verfahren der 7. Fortschreibung vertreten - bei der Regierung von ... „Akteneinsicht in alle der Regierung von ... seit dem Zeitpunkt der Übertragung der Zuständigkeit zur Aufstellung und Fortschreibung von Luftreinhalteplänen (Anm. des Gerichts: also ab dem 1.9.2016) vorliegenden Akten zum Luftreinhalteplan M.“. Der Antrag werde auf Art. 3 BayUIG gestützt und erstrecke sich „sowohl auf alle verakteten Schriftstücke als auch auf sämtliche elektronische Korrespondenz, die dazu vorliegt.“ Es werde klargestellt, dass keine Einsicht in personenbezogene Daten begehrt und ebenfalls keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse eingesehen werden sollen.

5

Mit Schreiben vom 10. September 2019 mahnte der Bevollmächtigte die Bearbeitung seines Antrags an. Der Antrag sei schnellstmöglich positiv zu verbescheiden. Dass die Behörde nicht einmal eine Eingangsbestätigung zu dem Antrag versende, geschweige denn ihn verbescheide, sei mit rechtsstaatlichen Mindeststandards nicht zu vereinbaren. Der Klägerbevollmächtigte wies darauf hin, dass er als Referent Rechtsstaatsseminare für Anwaltskollegen in Zentralasien abhalte. Das Verhalten der Regierung von ... im Bereich der rechtsstaatlichen Standards im Umweltrecht sei dem der kasachischen und kirgisischen Behörden nicht unähnlich.

## 6

Mit Bescheid vom 12. September 2019, zugestellt am 16. September 2019, lehnte die Regierung von ... den Antrag ab und berief sich dabei auf die gesetzlichen Ablehnungsgründe nach Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 BayUIG (Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen), auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 BayUIG (Schutz interner Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen) und auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 BayUIG (Schutz von Material, das gerade vervollständigt wird), die nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe ausgeschlossen seien. Der Zweck des ersten Ablehnungsgrundes sei es, den Prozess der Entscheidungsfindung durch Gewährleistung eines offenen Austausches unter den beteiligten Amtswaltern zu schützen. Dieser Zweck gelte auch nach Abschluss der Maßnahme, auf die sich die Beratungen bezogen hätten. Gerade bei einer so komplexen, vielschichtigen und schwierigen Planung wie der Luftreinhalteplanung für M. komme dem Erfordernis eines freien und unbefangenen Meinungs- und Gedankenaustausches innerhalb der Behörde, aber auch der Beratung und Meinungsbildung zwischen den beteiligten Behörden bzw. deren Arbeitsebenen eine zentrale Rolle zu, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu garantieren. Dies gelte insbesondere innerhalb einer modernen arbeitsteiligen Verwaltung, in der im Rahmen des Planungsprozesses verschiedenste Aspekte beleuchtet und zusammengeführt werden müssten. Müssten die beteiligten Amtswalter damit rechnen, nach außen in Erscheinung zu treten, stünde dies gerade bei Themen, die zu einer Polarisierung neigten, dem erwünschten unbefangenen Agieren entgegen. Der zweite Ablehnungsgrund gelte nicht nur für interne Mitteilungen innerhalb der angegangenen informationspflichtigen Stelle, sondern beziehe sich im Sinne der Einheitlichkeit der Verwaltung auch auf Mitteilungen zwischen verschiedenen informationspflichtigen Behörden. Jedenfalls gelte das zwischen Behörden, die in einem unmittelbaren hierarchischen Verhältnis innerhalb desselben Ressorts stünden, wie es hier im Rahmen der Luftreinhalteplanung bei der Regierung von ... als staatlicher Mittelbehörde gegenüber dem übergeordneten Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz der Fall sei. Der dritte Ablehnungsgrund sei gegeben, weil es sich bei den ab dem 1. September 2016 angeforderten Unterlagen um Unterlagen zum Verfahren der 7. Fortschreibung handle, welches (Anm. des Gerichts: zum damaligen Zeitpunkt) aber noch nicht abgeschlossen sei. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Informationen trotz des Bestehens von Ablehnungsgründen sei nicht gegeben. Die Regierung habe die Öffentlichkeit jeweils aktuell mehrfach und ausführlich über den Stand des Verfahrens und der Inhalte der 7. Fortschreibung informiert; auf die entsprechenden Veröffentlichungen werde verwiesen. Außerdem habe das Landesamt für Umweltschutz dem Kläger mit Schreiben vom 2. Mai 2019 Auskunft nach dem BayUIG zu Stickstoffdioxid-Daten von Passivsammlermessungen und Modellierungen erteilt. Ein öffentliches Interesse an der erneuten Übermittlung der entsprechenden Umweltinformationen bestünde von daher nicht.

## 7

Mit Schriftsatz vom 14. Oktober 2019, eingegangen per Fax am selben Tag, erhob der Klägerbevollmächtigte Klage zum Verwaltungsgericht München und beantragte,

## 8

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 12. September 2019 zu verpflichten, dem Kläger Akteneinsicht zu gewähren in alle der Regierung von ... seit der Übertragung der Zuständigkeit zur Aufstellung und Fortschreibung von Luftreinhalteplänen auf die Regierung von ... vorliegenden Akten zum Luftreinhalteplan M.

## 9

Auf den Antragsschriftsatz vom 29. Juli 2019 wurde Bezug genommen.

## 10

Mit Schriftsatz vom 28. Oktober 2019 begründete der Klägerbevollmächtigte die Klage. Er stellte zunächst klar, dass sich das Klagebegehren nicht auf bereits öffentlich verfügbare Informationen beziehe. Sodann machte er den Hintergrund seiner Klage deutlich. Das den Beklagten verpflichtende Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) werde nämlich von der bayerischen Exekutive trotz Rechtskraft und mehrerer Zwangsgelder nach wie vor nicht umgesetzt. Den M.er Bürgerinnen und Bürgern werde das ihnen zustehende Recht auf „saubere Luft“ verweigert. Auf Grund der jahrelangen offenkundig rechtswidrigen Zustände bestehe ein herausragendes Interesse der Öffentlichkeit an den verlangten Informationen. Die Frage des Umgangs der Regierung von ... mit dem verfassungsrechtlich garantierten Recht auf Gesundheit und Leben sei von dringendem öffentlichem Interesse. Die Nichtumsetzung geltender Urteile sei ein höchst außergewöhnlicher Vorgang, der

grundlegende und dringende Fragen zur Rechtsstaatlichkeit in Bayern aufwerfe. Dass dem Kläger nunmehr auch ein so grundlegendes demokratisches Recht wie das Akteneinsichtsrecht verweigert werde, reihe sich in die mittlerweile lange Reihe von erstaunlichen Auffälligkeiten ein. Insgesamt entstehe der Eindruck, dass es dem Beklagten allein darum gehe, Versäumnisse und Fehlverhalten zu verschleiern.

#### 11

In der Sache selbst lägen die von der Gegenseite angeführten gesetzlichen Ablehnungsgründe nicht vor. Der Beklagte habe den für eine solche Annahme geltenden strengen Darlegungslasten bei Weitem nicht genügt. Diese Darlegungslast sei noch verschärft, wenn es um die Vertraulichkeit bereits abgeschlossener Beratungsvorgänge gehe. Die Ausführungen zur Vertraulichkeit der Beratungen seien abstrakt und vage geblieben. Es sei nicht konkret im Einzelfall dargelegt worden, warum eine sachliche Entscheidungsfindung in aktuell stattfindenden Beratungen bei Offenlegung der begehrten Informationen nicht möglich sein sollte. Es gehe nicht um eine bloß abstrakte Gefährdung. Der Beklagte hätte darlegen müssen, in welchen der angeforderten Dokumente an welcher Stelle überhaupt Informationen vorliegen würden, die (laufende) Verfahren betreffen, und warum eine Offenlegung dieser Dokumente aktuelle Beratungen negativ beeinträchtigen würde. Dabei wäre es Sache des Beklagten gewesen, dies „Seite für Seite und Passus für Passus, ggf. sogar Wort für Wort“ darzulegen. Eine fehlende Konkretheit müsse auch im Hinblick auf den Schutz interner Mitteilungen konstatiert werden. Außerdem gehe der Beklagte rechtlich in der Annahme fehl, dieser Schutz beziehe sich nicht nur auf Mitteilungen innerhalb ein und derselben informationspflichtigen Stelle, sondern auch auf Mitteilungen zwischen verschiedenen informationspflichtigen Stellen innerhalb des hierarchischen Staatsaufbaus; diese Auffassung widerspreche der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Ebenso greife der Ablehnungsgrund nicht zeitlich unbegrenzt, sondern nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses. Auch der Ablehnungsgrund wegen noch zu vervollständigenden Materials sei nicht gegeben. Im Übrigen würde ein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Informationen bestehen. Die Allgemeinheit habe ein hohes Interesse zu erfahren, „inwieweit die bayrische Exekutive bei ihrer eigentlichen Aufgabe, einen geeigneten Luftreinhalteplan für die Stadt M. aufzustellen, willentlich die (bayrischen) Verursacher des sogenannten Dieselskandals - einer der größten Skandale der deutschen Wirtschaftsgeschichte - schützt und die Fortschreibung der Luftreinhalteplanung immer weiter verzögert.“ Die Kenntnis davon, ob „der Beklagte die Gewährleistung des Rechts jedes Bürgers auf saubere Luft bewusst verhindert“, sei von hohem öffentlichen Interesse. Viele Bürgerinnen und Bürger seien gesundheitlich vom Dieselskandal betroffen. Die Offenlegung der Informationen sei aber nicht nur wegen des Schutzes von Gesundheit und Leben erforderlich. Es gehe auch um grundlegende rechtsstaatliche Fragen. Die Aufklärung der Vorgehensweise des Beklagten und die daran anknüpfende öffentliche Debatte und politische Meinungsbildung zum Schutz aller Betroffenen versuche der Beklagte im vorliegenden Rechtsstreit einmal mehr zu verhindern.

#### 12

Mit Schriftsatz vom 6. November 2019 zeigte die Regierung von ... (Prozessvertretung) die Übernahme der Vertretung des Beklagten an und beantragte mit Schriftsatz vom 21. September 2020,

#### 13

die Klage abzuweisen.

#### 14

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die begehrten Umweltinformationen bereits in der im Oktober 2019 veröffentlichten 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ihren Niederschlag gefunden hätten; man verweise auf die ausführlichen Inhalte der 7. Fortschreibung zu Verfahren und Inhalt. Die Beklagte habe im Hinblick auf die geltend gemachten gesetzlichen Ablehnungsgründe ihrer Darlegungslast vollumfänglich genügt. Im Hinblick auf den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen werde auch auf die alltägliche und oftmals verzerrte mediale Berichterstattung hingewiesen. So sei im Zusammenhang mit der Vollstreckung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (siehe dazu oben) unter anderem berichtet worden, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof erwäge, eine Zwangshaft nicht nur gegen den Ministerpräsidenten und die zuständige Ministerin, sondern auch gegen leitende Beamte der Regierung von ... zu verhängen. Das zeige eindrucksvoll eine sich unmittelbar aufbauende Drucksituation gegenüber den mit der Luftreinhaltung befassten Beschäftigten und belege konkret die Schutzbedürftigkeit der vertraulichen Beratungen. Ein trotz der gesetzlichen Ablehnungsgründe bestehendes überwiegendes öffentliches Interesse an der Preisgabe von Informationen aus den vertraulichen Beratungen oder aus den internen

Mitteilungen sei nicht erkennbar. Als solche Interessen kämen nur umweltbezogene öffentliche Interessen unter Berücksichtigung des Erwägungsgrundes 1 der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 in Betracht, nämlich die Schärfung des Umweltbewusstseins, die Ermöglichung des freien Meinungs-austausches und einer wirksamen Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen sowie die Verbesserung des Umweltschutzes. Allen diesen umweltbezogenen öffentlichen Interessen sei schon durch die umfassende gesetzliche Regelung des § 47 Abs. 5a BImSchG zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung und Fortschreibung von Luftreinhalteplänen und der vollumfänglichen Anwendung dieser Bestimmungen bei der 7. Fortschreibung Geltung verschafft worden. Die Transparenz des Entscheidungsprozesses und die Partizipation der Öffentlichkeit seien in jeder Hinsicht gewährleistet worden. Es bleibe deshalb fraglich, welche weiteren Informationen und tieferen Erkenntnisse sich der Kläger durch die Einsicht in den behördeninternen E-Mail-Verkehr und in die dienstlichen Kontakte verspreche.

#### **15**

Mit Schriftsatz vom 16. Oktober 2020 nahm der Bevollmächtigte des Klägers zu diesen Ausführungen Stellung. Das streitgegenständliche Informationsbegehren gehe über die in der 7. Fortschreibung und seinen Anhängen enthaltenen Informationen hinaus. Der Kläger begehre nicht Auskunft zu den in der 7. Fortschreibung enthaltenen Umweltinformationen, sondern Einsicht in die bei der Regierung von ... vorhandenen Verfahrensakten. Es gehe gerade um die dem Plan vorgelagerten Umstände, wie etwa die Tatsachengrundlagen oder ermittelten Daten und gutachterlichen Bewertungen. Der Hinweis des Beklagten auf mediale Drucksituationen trage nicht, da die Fortschreibungen des Luftreinhalteplans regelmäßig von großem medialen Interesse begleitet seien; der Schutz der Mitarbeiter könne mit der Schwärzung ihrer personenbezogenen Daten bewirkt werden. Im Übrigen sei es Sinn und Zweck des „UIG“, dass die Behörde bei der Anwendung von umweltrechtlichen Vorschriften aktiv begleitet werde. In anderen Worten diene das „UIG“ der Kontrolle der Verwaltung. Diese Zielsetzung würde in ihr Gegenteil verkehrt, wollte man wie der Beklagte den Ablehnungsgrund des Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayUIG dahingehend verstehen, dass der einzelne Behördenmitarbeiter davor zu schützen sei, mit „seinem Fehlverhalten“ auch öffentlich konfrontiert zu werden.

#### **16**

In der mündlichen Verhandlung vom 13. Juli 2021 teilte der Beklagtenvertreter mit, dass dem Kläger zur Zeit der Aufstellung der 7. Fortschreibung am 2. Mai 2019 weitere Informationen gegeben worden seien. Er verwies weiter auf das aktuelle Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Januar 2021 - C-619/19 - zum Merkmal der „internen Mitteilungen“ im Ablehnungsgrund nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 BayUIG. Die Entscheidung stütze die Rechtsauffassung des Beklagten zur Geltung des Ablehnungsgrundes jedenfalls auch innerhalb des Ressorts und nicht nur innerhalb der angegangenen informationspflichtigen Regierung von Oberbayern. Die Klägerbevollmächtigte erklärte auf gerichtliche Nachfrage, dass ihr Überlegungen des Klägers in seiner Rolle als anerkannter Umweltschutzverband zu einem gerichtlichen Vorgehen gegen die 7. Fortschreibung vom Oktober 2019 nicht bekannt seien.

#### **17**

Wegen der näheren Einzelheiten wird auf die Behörden- und Gerichtsakte, insbesondere auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. Juli 2021, verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

#### **18**

Die zulässige, insbesondere fristgerechte Klage bleibt in der Sache ohne Erfolg.

#### **19**

Der streitgegenständliche Bescheid der Regierung von ... vom 12. September 2019 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

#### **20**

Der Kläger hat keinen Anspruch auf Informationszugang nach dem BayUIG, und zwar wegen fehlenden Bezugs zu Umweltinformationen schon dem Grunde nach nicht (siehe unten Nr. 1). Jedenfalls liegen gesetzliche Ablehnungsgründe vor (siehe unten Nr. 2 und 3).

#### **21**

1. Nach Art. 3 Abs. 1 BayUIG hat jede Person nach Maßgabe des BayUIG Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinn des Art. 2 Abs. 1 BayUIG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

## **22**

a. Der Kläger ist als eingetragener Verein „Person“ im Sinne der Bestimmung, die natürliche und juristische Personen erfasst (zum insoweit gleichlautenden § 3 Abs. 1 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes, UIG, siehe Karg in BeckOK InfoMedienR, 33. Ed. 1.8.2021, UIG Rn. 6 ff.). Die Regierung von ... ist informationspflichtige Behörde nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayUIG und verfügt im Sinne des Art. 2 Abs. 3 BayUIG über die begehrten Informationen. Der Kläger bedarf für die Geltendmachung des Informationsanspruchs keines besonderen Rechts, etwa aus seiner Position als anerkannter Umweltschutzverband nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz; er nimmt hier ein Jedermannsrecht wahr. Weitere Voraussetzung für die Statthaftigkeit und Zulässigkeit des Antrags bestehen nicht.

## **23**

b. Der Antrag ist im Wesentlichen nicht auf den Erhalt von Umweltinformationen, sondern auf Überwachungs- und Ausforschungsdaten gerichtet.

## **24**

Der Begriff der Umweltinformation wird in Art. 2 Abs. 2 BayUIG wie folgt definiert:

## **25**

„Umweltinformationen sind, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, alle Daten über

## **26**

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen,

## **27**

2. Faktoren, wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinn der Nr. 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken,

## **28**

3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die

## **29**

a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinn der Nr. 1 oder auf Faktoren im Sinn der Nr. 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder

## **30**

b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinn der Nr. 1 bezwecken;

## **31**

zu den Maßnahmen gehören auch beschlossene politische Konzepte, Rechtsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme,

## **32**

4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts,

## **33**

5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinn der Nr. 3 verwendet werden, und

## **34**

6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinn der Nr. 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinn der Nrn. 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.“

### 35

Es begegnet keinen Zweifeln, dass es sich bei einem Luftreinhalteplan nach § 47 BImSchG und § 27 der 39. BImSchV um eine Maßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a oder b BayUIG handelt. Ein Luftreinhalteplan wirkt sich auf den Umweltbestandteil Luft aus oder wirkt sich darauf wahrscheinlich aus; er bezweckt sogar den Schutz dieses Umweltbestandteils.

### 36

Damit sind „alle Daten über“ einen Luftreinhalteplan Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Abs. 2 BayUIG. Der Wortlaut der Norm schränkt das Merkmal „alle Daten über“ nicht ein. Der Relativsatz in Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a BayUIG („Maßnahmen oder Tätigkeiten, die ...“) bezieht sich grammatikalisch nur auf die „Maßnahmen oder Tätigkeiten“ und grenzt nur diese näher ein. Der Informationstatbestand nach Art. 2 Abs. 2 Nr. 5 BayUIG zeigt aber, dass das Merkmal „alle Daten über“ vom Normgeber nicht grenzenlos gedacht ist. Der Schaffung einer eigenen Informationskategorie für Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftlichen Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Informationskategorie nach Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 BayUIG verwendet werden (Unterstreichung nur hier), hätte es nämlich nicht bedurft, wenn diese Analysen und Annahmen schon in letzterer Kategorie enthalten wären (was nach wörtlicher Lesart, die auch die sog. Vorfelddaten erfasst, der Fall ist). Der Europäische Gerichtshof hat bereits zu Art. 2 lit. a der ersten Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990, die am 14. Februar 2003 von der geltenden Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 abgelöst wurde, ein Bedürfnis für die Eingrenzung des Merkmals gesehen (EuGH, U.v. 12.6.2003 - C-316/01 - juris).

### 37

Art. 2 lit. a der RL 90/313/EWG lautet:

### 38

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten als „Informationen über die Umwelt“ alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume (Anm. des Gerichts: erste Kategorie nach der Terminologie des EuGH a.a.O., juris Rn. 16), sowie über Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können (Anm. des Gerichts: zweite Kategorie nach der Terminologie des EuGH a.a.O., juris Rn. 16), und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz (Anm. des Gerichts: dritte Kategorie nach der Terminologie des EuGH a.a.O., juris Rn. 16)“.

### 39

In dem vor dem EuGH verhandelten Vorlagefall ging es um die Frage, ob Informationen über amtliche Kontrollmaßnahmen bezüglich Lebensmitteln, die aus sog. Gensoja oder sog. Genmais hergestellten wurden, von dem Begriff der „Informationen über die Umwelt“ im Sinne der Richtlinie erfasst seien. Der EuGH verneinte die Frage. Er stellte zunächst fest, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber dem in Art. 2 lit. a der Richtlinie definierten Begriff „Informationen über die Umwelt“ eine weite Bedeutung beilegen wollte. Die Richtlinie bezwecke jedoch nicht, ein allgemeines und unbegrenztes Zugangsrecht zu allen bei den Behörden verfügbaren Informationen zu gewähren, die auch nur den geringsten Bezug zu einem der in Art. 2 lit. a der Richtlinie genannten Umweltgütern aufwiesen. Vielmehr würden solche Informationen nur dann unter das durch die Richtlinie gewährte Zugangsrecht fallen, wenn sie zu einer oder mehreren der in Art. 2 lit. a der Richtlinie genannten drei Kategorien der Umweltinformationen gehörten (EuGH a.a.O., juris Rn. 24 und 25). Zur der zweiten Kategorie, die auch nach der geltenden Umwelt-Informationsrichtlinie relevant ist (siehe Art. 2 Nr. 1 lit. c der geltenden Richtlinie und Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a BayUIG), stellt der EuGH fest, „dass Informationen über Kontrollmaßnahmen im Allgemeinen selbst dann nicht zu diesen Kategorien gehören, wenn die Kontrollmaßnahmen Tätigkeiten oder Maßnahmen betreffen, die für sich genommen eines oder mehrere der Umweltgüter betreffen oder betreffen können“. In Beachtung dieser Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht München angenommen, dass nur solche Daten „Daten über“ im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a BayUIG sein können, die einen hinreichend potentiellen Wirkungszusammenhang zu den Umweltgütern aufwiesen; jeder noch so entfernte, gedanklich konstruierbare Wirkungszusammenhang reiche nicht aus (VG München, U.v. 2.9.2015 - M 9 K 14.4149 - juris Rn. 30; siehe zum Eingrenzungskriterium des „hinreichend potentiellen Wirkungszusammenhangs“ auch BayVGH, B.v. 22.9.2015 - 22 CE 15.1478 - juris Rn. 9). Auf dieser Grundlage hat das

Verwaltungsgericht München im zitierten Urteil dem Notfall- und Betriebshandbuch eines Kernkraftwerks den Charakter einer Umweltinformation nach dem BayUIG abgesprochen.

#### 40

Das erkennende Gericht schließt sich diesem Eingrenzungskriterium, das in inhaltlicher Nähe zum eingrenzenden Relativsatz in Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit a BayUIG steht, aber davon begrifflich zu trennen ist, an.

#### 41

Danach handelt es sich bei den vom Kläger begehrten Informationen im Wesentlichen nicht um Umweltinformationen nach dem BayUIG.

#### 42

Der Bevollmächtigte des Klägers hat in seiner Klagebegründung und besonders im Schriftsatz vom 16. Oktober 2020 sehr deutlich gemacht, worum es bei seinem Informationsbegehren eigentlich geht. Er wolle keine Auskunft zu den in der 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans enthaltenen Umweltinformationen, sondern Einsicht in die bei der Regierung von ... vorhandenen Verfahrensakten. Es gehe gerade um die dem Plan vorgelagerten Umstände. Das Begehren des Klägers ist also weniger auf die Erlangung von Sachinformationen gerichtet, als vielmehr auf die vorgelagerten und begleitenden administrativen, behördenorganisatorischen oder prozeduralen Vorgänge im Zusammenhang mit der sachlichen Aufgabenerfüllung. Anhand dieser dem eigentlichen Sachprozess vorgelagerten oder begleitenden Informationen will der Kläger Aufschluss über die von ihm vermuteten Fehlentwicklungen und Missstände in der Regierung von ... bei der Luftreinhalteplanung gewinnen und die Notwendigkeit der Aufarbeitung der angeblich grundrechts- und rechtsstaatswidrigen Praktiken belegen. Diese Art von Informationen stiftet keinen hinreichend potentiellen Wirkungszusammenhang zu den in Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 BayUIG genannten Umweltgütern. Denn diese Informationen haben nur sehr entfernt mit der eigentlichen Sachmaterie zu tun. Für sich genommen bedürfen diese Informationen in aller Regel der Ergänzung durch weiter hinzukommende Umstände, um in den erforderlichen hinreichend engen Zusammenhang mit der Sachmaterie zu gelangen. Aus sich heraus genügt der Gehalt von Vorfeld- oder Begleitinformationen nicht zur Herstellung dieses Konnexes. In Wahrheit beziehen sich die vom Kläger erbetenen Begleitdaten auf das Verhalten der Akteure im Sachprozess. Anhand dieser Informationen will der Kläger seine Mutmaßungen bestätigt sehen. Im Kern geht es dem Kläger also nicht um sachbezogene Umweltinformationen, sondern um Überwachungs- und Ausforschungsdaten. Dafür steht das BayUIG nicht zur Verfügung. Das BayUIG ist kein Instrument der Überwachung und Ausforschung der Umweltbehörden (siehe dazu näher unten Nr. 2 lit. c sublit. aa).

#### 43

2. Dem Informationsanspruch des Klägers steht der Ablehnungsgrund nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayUIG (Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen) entgegen.

#### 44

Nach dieser Vorschrift ist ein Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des Art. 2 Abs. 1 BayUIG hätte (Halbs. 1 der Vorschrift), es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt (Halbs. 2 der Vorschrift). Nach der sog. Emissionsklausel des Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayUIG kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf die in Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 und 4 BayUIG genannten Gründe abgelehnt werden.

#### 45

a. Die Voraussetzungen der Emissionsklausel liegen nicht vor.

#### 46

Der Begriff der Emission ist im BayUIG - wie auch im Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) - nicht legaldefiniert. Das BayUIG verwendet den Begriff im Rahmen der Definition der Umweltinformation in Art. 2 Abs. 2 BayUIG, und zwar in Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 BayUIG. Danach sind Umweltinformationen auch, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, alle Daten über Faktoren, wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinn von Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 BayUIG auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Aus dem Satzteil „sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt“ kann geschlossen werden, dass es sich bei dem Tatbestandsmerkmal der Emissionen um einen Sonderfall des

Merkmals der Freisetzung von Stoffen in die Umwelt handelt (so für die gleichlautende Definition in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG BVerwG, U.v. 24.9.2009 - 7 C 2.09 - juris Rn. 40 ff.; das Bundesverwaltungsgericht folgert sogar, dass die Stoffe von einer Anlage ausgehen müssen; ebenso VG Braunschweig, U.v. 12.12.2012 - 2 A 1033/12 - juris Rn. 26 ff.). Es liegt nahe, zur Definition des Emissionsbegriffs im BayUIG (und auch im UIG) die Definition in § 3 Abs. 3 BImSchG heranzuziehen (so für das UIG Karg in BeckOK InfoMedienR, 33. Ed. 1.8.2021, UIG § 2 Rn. 87-95.1). Danach sind Emissionen im Sinne des BImSchG die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnlichen Erscheinungen. Um solche emissionsbezogenen Informationen geht es in einem Luftreinhalteplan nicht. Nach der Definition in § 1 Nr. 21 der 39. BImSchV handelt es sich bei Luftreinhalteplänen um Pläne, in denen Maßnahmen zur Erreichung der Immissionsgrenzwerte oder des PM<sub>2,5</sub>-Zielwerts festgelegt sind. Die in § 33 der 39. BImSchV festgelegten Emissionshöchstmengen sind nicht Gegenstand dieser Pläne. Die Luftreinhaltepläne stellen ein rein immissionsschutzbezogenes Instrument der Verbesserung der Luftqualität dar (siehe § 27 der 39. BImSchV). Dementsprechend handelt auch der gegenständliche Luftreinhalteplan von immissionsbezogenen Umweltinformationen und der immissionsseitigen Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen (siehe 7. Fortschreibung, Nr. 7.2, S. 75).

#### 47

b. Die Voraussetzungen des Ablehnungsgrundes nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbs. 1 BayUIG liegen vor.

#### 48

Die Vorschrift regelt nicht nur einen Ablehnungsgrund, sondern zugleich, dass Beratungen vertraulich sind (BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 C 7.12 - juris Rn. 23 ff. unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs). Der Ablehnungsgrund dient der Ermöglichung eines unbefangenen und freien Informationsaustausches innerhalb der informationspflichtigen Behörden. Schutzgut des Ablehnungsgrundes ist der behördliche Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten (BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 C 7.12 - juris Rn. 28; VG Gera; U.v. 22.10.2015 - 5 K 523/14 Ge - juris Rn. 79). Der Ablehnungsgrund ist nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck zeitlich nicht auf laufende Beratungsprozesse beschränkt; eine Berufung auf die Vertraulichkeit der Beratungen ist auch nach deren Abschluss möglich (BVerwG a.a.O., juris Rn. 28 ff.). Soweit es hier also um Umweltinformationen geht, die im Zusammenhang mit Beratungen der Regierung von ... zum Luftreinhalteplan ab dem 1. September 2016 stehen, besteht der Ablehnungsgrund, wenn das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte. Solche Auswirkungen liegen dann vor, wenn bei einem Zugänglichmachen der begehrten Informationen nach prognostischer Betrachtung mit einer ernsthaften Beeinträchtigung des Schutzgutes zu rechnen ist. Hierfür ist nicht eine konkrete Gefahr im sicherheitsrechtlichen Sinne erforderlich. Es genügt die Möglichkeit einer Beeinträchtigung, allerdings in Form konkret zu erwartender Auswirkungen auf das Schutzgut (siehe BayVG, B.v. 11.4.2016 - 22 ZB 15.2484 - zitiert nach juris Rn. 11 und 14; VG München, U.v. 2.9.2015 - M 9 K 14.4149 - juris Rn. 42). Solche nachteiligen Auswirkungen hat die Beklagtenseite überzeugend und durch die Gegenseite unwiderlegt herausgearbeitet. Das Gericht verweist gemäß § 117 Abs. 5 VwGO auf diese Ausführungen. In der Tat handelt es sich bei den Arbeiten zur Aufstellung und Fortschreibung von Luftreinhalteplänen um spezifisch planerische Entscheidungsprozesse. Entsprechend den gesetzlichen Anforderungen an die planerische Problembewältigung verlaufen die Prozesse hauptsächlich nicht eindimensional-subsumptiv, sondern mehrdimensional-kreativ. Es geht um das Einbringen, Diskutieren, Beraten, Abstimmen, Befürworten, Korrigieren, Verbessern, Verwerfen etc. von Beiträgen. Für diese Form behördlicher Arbeit ist die Mitwirkung einer größeren Zahl von Akteuren typisch. Essentiell für ein solch planerisches Vorgehen ist die intensive Kommunikation zwischen den Akteuren und der kollegiale Austausch, gerade auch in der Form der internen Beratung. Es wäre kontraproduktiv, wenn die Beteiligten befürchten müssten, dass alle ihre schriftlich oder elektronisch dokumentierten Beratungsbeiträge und die Reaktionen der anderen Beteiligten hierauf über ein exzessiv verstandenes Zugangsrecht nach dem BayUIG jedermann und auch den Medien zur Kenntnis gelangen könnten. Die notwendige Offenheit und Unbefangtheit des Austausches würden erheblich leiden, wenn durch diese offene Flanke quasi immer ein externer (medialer) Aufpasser mit am Tisch sitzen würde. Die von der Klageseite vorgeschlagene Schwärzung der Namen der Beteiligten würde keine Abhilfe schaffen. Wie der Beklagte in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar vorgehoben hat, würde die Schwärzung wegen der behördlichen Organisationsstruktur und der Überschaubarkeit des Kreises der am Luftreinhalteplan Beteiligten die personale Zuordnung von Beiträgen nicht zuverlässig hindern.

**49**

c. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 BayUIG) besteht nicht.

**50**

Es ist Sache der Klägerseite, hier substantiiert vorzutragen. Nach der gesetzlichen Konzeption erfolgt die Prüfung eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe nämlich im Rahmen einer Rückausnahme („es sei denn“), so dass insoweit nicht die Behörde, sondern der Informationsbegehrende die Darlegungs- und Beweislast trägt (siehe VG Gera, U.v. 22.10.2015 - 5 K 523/14 Ge - juris Rn. 91 letzter Satz). Diese Darlegungs- und Beweislast widerspricht nicht dem voraussetzungslosen Anspruch auf Umweltinformation nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayUIG, da diese Norm nur die Statthaftigkeit und Zulässigkeit des Informationsanspruchs regelt, nicht aber dessen materielle Begründetheit (vgl. BVerwG, U.v. 25.3.1999 - 7 C 21.98 - juris Rn. 16, und BayVGh, B.v. 11.4.2016 - 22 ZB 15.2484 - zitiert nach juris Rn. 16). Zur materiellen Begründetheit zählt auch die Frage des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe.

**51**

aa. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nur dann, wenn mit einem Antrag auf Zugang zu Informationen ein Interesse verfolgt wird, das über das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten, hinausgeht (BVerwG, U.v. 24.9.2009 - 7 C 2.09 - juris Rn. 62). Das verfolgte Interesse darf dabei nicht „in erster Linie“ eigenes Interesse sein und „allenfalls als Nebenprodukt“ einen Nutzen für den Umweltschutz ergeben (BVerwG a.a.O., juris Rn. 63). Die danach maßgebliche Intention des Klägers, wie sie besonders im Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 16. Oktober 2020 zum Ausdruck kommt, bezieht sich in erster Linie nicht auf Belange des Umweltschutzes, sondern hauptsächlich auf eine dem Kläger nicht zustehende und mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Kontrolle behördlichen Verhaltens unvereinbare Überwachung und Ausforschung behördeninterner Vorgänge, bei der sich allenfalls als Reflex ein faktischer Nutzen für den Umweltschutz einstellen mag. Dieses Interesse des Klägers unterstützt das BayUIG nicht. Im Einzelnen:

**52**

Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben wird die Kontrolle über die Exekutive vom Parlament ausgeübt (siehe für Bayern Art. 41 Abs. 1, Art. 51 Abs. 1, Art. 25 und Art. 26 der Bayerischen Verfassung - BV), für bestimmte Sachgebiete auch von anderen verfassungsrechtlichen Organen, z.B. für die Rechnungsprüfung vom Bayerischen Obersten Rechnungshof nach Art. 80 BV oder für den Bereich des Datenschutzes bei den öffentlichen Stellen von dem Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Art. 33a BV. Diese Organe verfügen über gesetzlich ausgeformte umfassende Kontroll-, Informations- und Akteneinsichtsrechte. Hinzu kommt die allgemeine und auch weisungsbezogene Kontrolle und Steuerung der Exekutive im Rahmen des hierarchischen Behördenaufbaus (Art. 55 Nr. 5, Art. 77 BV) und bei straf- oder disziplinarrechtlich relevanten Sachverhalten die Ermittlungstätigkeit der dazu gesetzlich berufenen Organe nach Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Voraussetzungen. Das Ergebnis exekutiven Handelns wird durch unabhängige Gerichte, insbesondere durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, kontrolliert (siehe Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes und § 40 der Verwaltungsgerichtsordnung). Zur Einleitung umweltbezogener Gerichtsverfahren ist der Kläger als anerkannter Umweltschutzverband nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes befugt. Es ist allein Sache des die demokratische Legitimation herstellenden formellen Gesetzgebers, nach Maßgabe des Verfassungsrechts weitere Kontrollbefugnisse über die Exekutive zu etablieren.

**53**

Aus dieser verfassungsrechtlichen Konzeption, wie sie hier nur in den Grundzügen dargestellt zu werden braucht, lässt sich keine Überwachungs- und Ausforschungsbefugnis eines Informationsbegehrenden nach dem BayUIG gegenüber den Umweltbehörden herleiten. Die in das nationale Recht umgesetzte Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 formuliert ihre Motivationslage im Erwägungsgrund 1 wie folgt:

**54**

„Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen tragen dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und

eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern“.

## 55

Im Erwägungsgrund 2 ist die Rede von „Offenheit und Transparenz“, die „ausgebaut und fortgesetzt werden sollte“.

## 56

In diesen Stellen - und auch an anderer Stelle - ist keine Rede von einer aktiven Begleitung der Umweltverwaltung durch die Öffentlichkeit oder gar von einer „Kontrolle der Verwaltung“ durch die Öffentlichkeit, wie es der Klägerbevollmächtigte in seinem Schriftsatz vom 16. Oktober 2020 propagiert. Vielmehr geht es ausweislich dieser Erwägungen um die Leistung eines Beitrags zum Umweltschutz durch Zugang und Verbreitung von Umweltinformationen. Als Folge dieses Zugangs und dieser Verbreitung mag sich, wie erwähnt, indirekt eine gewisse faktische Kontrolle der Umweltverwaltung ergeben. Die Umweltinformationsgesetze verstehen sich indes nicht als Instrument eines von ihrer umweltschützenden Intention losgelösten Überwachungs- und Ausforschungsanspruchs gegenüber der Umweltverwaltung. Genau darum geht es dem Kläger aber, wie sich aus dem gesamten Gestus und den Inhalt seines Auftretens ergibt. Er berührt sich eines solchen zweckfremden Überwachungs- und Ausforschungsrechts gegenüber den Umweltbehörden. Dieses Recht steht dem Kläger nicht zu.

## 57

bb. Davon abgesehen stützt der Kläger seine Behauptung, es bestünde ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Informationen, im Kern nur auf Unterstellungen an die Adresse des Beklagten. Der Kläger blieb für seine schwerwiegenden Andeutungen gegenüber dem Beklagten im Zusammenhang mit dem sog. Dieselskandal jegliche Anhaltspunkte oder gar Belege schuldig. Das Absehen von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge hat ausweislich der ausführlichen und von der Klageseite nicht einmal angesprochenen oder angegriffenen Begründung in der 7. Fortschreibung (siehe deren Nr. 7.1., Seite 59 bis 75) mit tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten zu tun, nichts aber mit einer Kumpanei des Beklagten mit der Dieselindustrie. Sicherlich sind gewisse Aspekte der Umsetzung des rechtskräftigen Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) durch den Beklagten kritisierenswert. Sie haben aber auch zu entsprechenden Antworten der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt (siehe dazu die Übersicht in BayVGh, B.v. 27.8.2020 - 22 C 20.44 - juris, und in EuGH, U.v. 19.12.2019 - C-752/18 - juris Rn. 14 ff.). Durch die Bekanntmachung der 7. Fortschreibung haben sich die vom Kläger ergriffenen vollstreckungsrechtlichen Rechtsbehelfe erledigt (BayVGh a.a.O., juris Rn. 45). Die materiell-rechtliche Frage, ob der Beklagte bei der 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vom Oktober 2019 mit rechtlich tragfähigen Begründungen von Fahrverboten abgesehen hat, ist Gegenstand eines von einem anderen anerkannten Umweltschutzverband angestrebten anhängigen Berufungsverfahrens vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGh a.a.O., juris Rn. 53). Der Kläger könnte als anerkannter Umweltschutzverband auch selbst gerichtlich gegen die 7. Fortschreibung vorgehen, so wie er es (erfolgreich) gegen die 4. Fortschreibung getan hat. Wenn der Kläger Bedarf an straf- oder disziplinarrechtlicher Aufklärung im Zusammenhang mit der Aufstellung der Luftreinhaltepläne sieht, steht es ihm auch frei, sich an die dafür gesetzlich berufenen Organe zu wenden.

## 58

Es besteht also kein Anlass zu Dramatisierungen im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit in Bayern. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der vom Kläger erwünschten öffentlichen Aufarbeitung der von ihm gesehenen Missstände über das Instrument eines Umweltinformationsgesetzes ist nicht dargelegt oder ersichtlich.

## 59

cc. Außerdem hat der Kläger nicht dargelegt, warum die von ihm gewünschte Kontrolle der Verfahrensvorgänge nicht bereits durch das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Aufstellung und Fortschreibung von Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 5a BImSchG und die umfangreichen Angaben in der 7. Fortschreibung und ihrer Anlagen selbst sowie die vom Beklagten zusätzlich erteilten weiteren Informationen (siehe hierzu die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13.7.2021) gewährleistet sein soll (zu dieser Darlegungslast siehe BayVGh, B.v. 11.4.2016 - 22 ZB 15.2484 - zitiert nach ZUR 2016, 435, 436 Ziffer II. 2.1.2., zur Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren).

**60**

3. Dem Informationsanspruch des Klägers steht der Ablehnungsgrund nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 BayUIG (Schutz interner Mitteilungen) entgegen.

**61**

Nach dieser Vorschrift ist ein Antrag abzulehnen, soweit er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des Art. 2 Abs. 1 BayUIG bezieht (Halbs. 1 der Vorschrift), es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt (Halbs. 2 der Vorschrift). Im Gegensatz zu den Ablehnungsgründen nach Art. 7 Abs. 1 BayUIG sind bei den Ablehnungstatbeständen nach Art. 7 Abs. 2 BayUIG keine nachteiligen Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut gefordert; es handelt sich um abstrakte Gefährdungstatbestände. Auch eine Emissionsklausel wie in Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayUIG fehlt.

**62**

a. Die Voraussetzungen des Ablehnungsgrundes nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 Halbs. 1 BayUIG liegen vor.

**63**

In Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 lit. e der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003, die auf Bundesebene durch das Umweltinformationsgesetz und auf Landesebene durch die bestehenden Länderumweltinformationsgesetze, in Bayern durch das BayUIG, umgesetzt wurde, hat der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts und teilweise in Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG (zu dieser siehe BVerwG, U.v. 2.8.2012 - 7 C 7.12 - juris Rn. 34) wesentliche Rechtsfragen zu diesem Ablehnungstatbestand, insbesondere zum Merkmal der „internen Mitteilungen“, beantwortet (EuGH, U.v. 20.1.2021 - C-619/19 - juris; siehe dazu auch die Urteilsanmerkung von Penski, ZUR 2021, 229, und die Urteilsanmerkung von Krappel, NVwZ 2021, 316). Danach soll der Ablehnungsgrund, wie der EuGH an mehreren Stellen seines Urteils hervorhebt, dem „Bedürfnis der Behörden nach einem geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten Rechnung tragen“ (EuGH a.a.O., juris Rn. 44, 50, 57 und 65). Eine „Mitteilung“ ziele auf eine Information ab, die ein Urheber an einen Adressaten richte, wobei dieser Adressat sowohl eine abstrakte Einheit sein könne als auch eine bestimmte Person, die einer solchen Einheit angehöre, wie beispielsweise ein Behördenbediensteter. Der Begriff „interne Mitteilungen“ erfasse alle Informationen, die innerhalb einer Behörde im Umlauf seien und die zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Informationszugang, gegebenenfalls nachdem sie bei dieser Behörde eingegangen seien und soweit sie der Öffentlichkeit vor diesem Eingang nicht zugänglich gemacht worden seien oder hätten zugänglich gemacht werden müssen, den Binnenbereich dieser Behörde nicht verlassen hätten. Diese Grundsätze gelten, wie der EuGH ausdrücklich festhält, auch für Mitteilungen aus „einer externen Quelle“ (EuGH a.a.O., juris Rn. 37 ff., insb. Rn. 43 und 49). Diese Rechtsprechung des EuGH stützt damit die Rechtsauffassung des Beklagten, dass sich der Ablehnungsgrund nicht nur auf interne Mitteilungen innerhalb einer angegangenen informationspflichtigen Behörde beziehe, sondern auch auf alle internen Mitteilungen zwischen der angegangenen Behörde - hier der Regierung von ... - und allen informationspflichtigen Stellen jedenfalls innerhalb des hierarchischen Behördenaufbaus im selben Ressort; die Rechtsprechung des EuGH geht sogar über die Ressortgrenzen hinaus. Weiter hat der EuGH entschieden, dass die Anwendung des Ablehnungsgrundes zeitlich nicht begrenzt sei; der Ablehnungsgrund könne aber nur in dem Zeitraum angewandt werden, in dem der Schutz der angeforderten Informationen gerechtfertigt sei (EuGH a.a.O., juris Rn. 54 ff.).

**64**

Unter Beachtung dieser Maßgaben liegt hier der Ablehnungsgrund vor. Es kann auf die Ausführungen unter oben Nr. 2 zum Ablehnungsgrund wegen der Vertraulichkeit der Beratungen verwiesen werden, dessen Anwendungsbereich nach der durch den EuGH gefundenen Auslegung des Ablehnungsgrundes wegen „interner Mitteilungen“ in diesem Ablehnungsgrund als Spezialfall der beratungsbezogenen internen Mitteilungen enthalten ist. Soweit also Umweltinformationen im Hinblick auf den Luftreinhalteplan als interne Mitteilungen im dargestellten Sinne zu qualifizieren sind - was wohl bei den meisten dieser Daten der Fall sein dürfte -, sind sie von der Bekanntgabe ausgeschlossen.

**65**

b. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe (Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 Halbs. 2 BayUIG) besteht nicht.

**66**

Aufgrund der durch die Auslegung des EuGH gefundenen großen Weite des Merkmals der „internen Mitteilungen“ verlagert sich die Frage des Vorliegens des Ablehnungsgrundes auf die Prüfung der Voraussetzungen der Rückausnahme nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 Halbs. 2 BayUIG („es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“; siehe zu der Abwägung auch EuGH a.a.O., juris Rn. 58 ff. und die zitierten Urteilsanmerkungen). Erwartungen, dass sich damit in der Praxis nichts ändern werde (so Penski a.a.O.), dürften sich allerdings nicht erfüllen. Wie schon unter oben Nr. 2 lit. c ausgeführt, findet die Berücksichtigung eines überwiegenden öffentlichen Interesses nach der gesetzlichen Konzeption im Rahmen einer Rückausnahme statt („es sei denn“), womit insoweit der Informationsbegehrende darlegungs- und beweispflichtig ist. Die Rechtsprechung zu den behördlichen Darlegungslasten betrifft die Ausnahme in Form des Ablehnungsgrundes, nicht die Rückausnahme vom Ablehnungsgrund (das übersieht Penski a.a.O.). Ansonsten gelten dieselben Erwägungen wie unter oben Nr. 2 lit. c.

## **67**

4. Nach alledem war die Klage abzuweisen. Als Unterlegener hat der Kläger die Kosten des Verfahrens zu tragen, § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.