VGH München, Urteil v. 20.12.2022 – 5 B 22.1532

Titel:

Informationszugang zu Baugenehmigungen und isolierten Ausnahmen und Befreiungen nach bayerischem Landesrecht – fehlende Spruchreife

Normenketten:

VwGO § 42 Abs. 1 Alt. 2, § 58 Abs. 2 S. 1, § 88, § 113 Abs. 5 S. 2
BauGB § 30, § 31 Abs. 1, Abs. 2
Umweltinformations-RL Art. 2 Nr. 1 lit. c, Art. 3 Abs. 3
BayUIG Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 3, Art. 4 Abs. 2, Art. 6 Abs. 4, Art. 7 Abs. 2 Nr. 1, Art. 8
BayVwVfG Art. 37 Abs. 6 S. 1

Leitsätze:

Die Baugenehmigung für die Neuerrichtung eines Wohngebäudes ist grundsätzlich insgesamt als Umweltinformation im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayUIG anzusehen, da mit ihr eine Baumaßnahme mit wahrscheinlich nachteiliger Auswirkung auf Umweltbestandteile (hier: Bodenversiegelung) freigegeben wird. (Rn. 27)
1. Als Umweltinformation iSd Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a BayUIG sind auch Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB anzusehen, gleich ob sie im Rahmen der Baugenehmigung oder isoliert erteilt werden, dh nicht Bestandteil einer Baugenehmigung sind. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Eigenschaft einer behördlichen Genehmigung als Maßnahme mit umweltrelevanten Auswirkungen gemäß Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a BayUIG hängt nicht davon ab, inwieweit für die Genehmigungserteilung Rechtsvorschriften von Bedeutung sind, die dem Umweltschutz dienen. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen, Baugenehmigungen sowie isolierte Ausnahmen/Befreiungen für Wohnbauvorhaben als Umweltinformationen, fehlende Spruchreife eines Verpflichtungsbegehrens auf Akteneinsicht wegen ausstehender behördlicher Prüfung von Ablehnungsgründen, Berufung, Verpflichtungsklage, Akteneinsicht, Umweltinformation, Baugenehmigung, Ausnahme/Befreiung, Spruchreife, bestimmter Antrag, Geringfügigkeit, Schutz sonstiger Belange, schutzwürdige Interessen Dritter, RL 2003/4/EG

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 09.12.2019 – RO 8 K 17.2124

Fundstellen:

DVBl 2023, 1012
DÖV 2023, 729
BayVBl 2023, 678
LSK 2022, 45616
ZGI 2024, 30

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 9. Dezember 2019 wird abgeändert. Die Beklagte wird unter Aufhebung ihres Bescheids vom 30. Mai 2017 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin vom 4. Mai 2017 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

II. Die Klägerin trägt 1/3, die Beklagte 2/3 der Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die jeweilige Kostenschuldnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die jeweilige Kostengläubigerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt einen Informationszugang zu Baugenehmigungen und isolierten Ausnahmen und Befreiungen, welche die Beklagte für Wohnbauvorhaben im Geltungsbereich ihres Bebauungsplans Nr. 101 „Ehemalige Z.“ vom 9. Juli 2012 erteilt hat.

2
Der Bevollmächtigte der Klägerin teilte der Beklagten mit Schreiben vom 4. Mai 2017 mit, die Klägerin wolle wissen, „auf welcher Grundlage die im Baufeld WA 4.1 – WA 4.4, CANDIS 1 erstellten Gebäude errichtet“ worden seien. Es werde um Auskunft gebeten, „ob dies auf Basis des gültigen Bebauungsplans“ erfolgt „oder durch eine Ausnahme (§ 31 Abs. 1 BauGB) oder Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) ermöglicht“ worden sei. Im letzteren Fall werde „um Überlassung der einschlägigen Entscheidungen in Kopie (gerne auch elektronisch)“ gebeten. Die Klägerin behalte sich einen Antrag auf Akteneinsicht vor. Zur Begründung wurde auf das Bayerische Umweltinformationsgesetz (BayUIG) Bezug genommen.

3
Mit Schreiben vom 30. Mai 2017 antwortete die Beklagte, die klägerische Anfrage beziehe sich offenbar auf die Gebäude mit den Adressen „E. Straße 6 bis 20d“ im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 1... „Ehemalige Z.“. Die betreffenden Vorhaben seien nach § 30 BauGB zu beurteilen gewesen. Da die Klägerin nicht Bauantragstellerin gewesen sei, habe sie keinen Anspruch auf weitere Informationen zu den Bauvorhaben. Bei der Frage, ob Gebäude auf Basis eines Bebauungsplans genehmigt und ob Ausnahmen oder Befreiungen erteilt worden seien, handle es sich schon um keine geeignete, konkrete Fragestellung. Zudem betreffe die Anfrage keine Umweltinformationen. Solche seien auch nicht den Unterlagen zum Baugenehmigungsverfahren, sondern – im Geltungsbereich eines Bebauungsplans – vorrangig den Unterlagen zum Bebauungsplanverfahren zu entnehmen. In diesem seien die Belange des Umweltschutzes umfassend zu würdigen. Bei einem bloßen Wohnbauvorhaben sei grundsätzlich nicht ersichtlich, dass das Bauvorhaben beachtliche Auswirkungen auf umweltrechtliche Belange haben könne. Weitere Auskünfte könnten deshalb nicht erteilt und eine Akteneinsicht nicht gewährt werden.

4
Am 12. Dezember 2017 erhob die Klägerin eine Verpflichtungsklage zum Verwaltungsgericht Regensburg. Im Hauptantrag wurde die Verpflichtung der Beklagten begehrt, der Klägerin gemäß ihrem Antrag vom 4. Mai 2017 freien Zugang zu den Informationen über die im Baufeld WA 4.1 bis WA 4.4, CANDIS 1 erstellten Gebäude zu gewähren. Dazu sollte die Beklagte verpflichtet werden, Auskunft darüber zu erteilen, ob dies auf Basis des gültigen Bebauungsplans erfolgte, oder durch eine Ausnahme (§ 31 Abs. 1 BauGB), oder durch eine Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) ermöglicht worden sei, und gegebenenfalls Einsicht in ihre Akten durch Übersendung der „einschlägigen Entscheidungen in Kopie“ gewähren. Für den Fall fehlender Spruchreife beantragte die Klägerin hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, über ihren Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

5
Mit Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 9. Dezember 2019 wurde die Beklagte verpflichtet, der Klägerin Auskunft darüber zu erteilen, ob die im Baufeld WA 4.1 bis 4.4 des Bebauungsplans Nr. 101 der Beklagten „Ehemalige Z.“ erstellten Gebäude auf Basis des gültigen Bebauungsplans errichtet, oder durch Ausnahmen (§ 31 Abs. 1 BGB) oder Befreiungen (§ 31 Abs. 2 BauGB) ermöglicht wurden (Nr. I. des Tenors). Weiter wurde die Beklagte verpflichtet, gegebenenfalls Einsicht in ihre Akten zu gewähren durch Übersendung der einschlägigen Entscheidungen in Kopie (Nr. II. des Tenors).

6
Der Informationszugangsantrag der Klägerin sei hinreichend bestimmt. Bei den begehrten Unterlagen handle es sich um Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 a) BayUIG. Der Bebauungsplan „Ehemalige Z.“ als solcher sei eine Maßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 BayUIG. Dass sich ein Vorhaben in der dargestellten Größenordnung (sechs Baufelder für allgemeine Wohngebiete, zwei Baufelder für Mischgebiete sowie zwei Baufelder für eingeschränkte Gewerbegebiete sowie Tiefgaragen) auf Umweltbestandteile oder -faktoren auswirken könne, liege auf der Hand. Auch (möglicherweise erteilte) Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB seien vorliegend als Maßnahmen im Sinne des Art. 2 Abs.

2 Nr. 3 BayUIG anzusehen. Während Ausnahmen nur zugelassen werden dürften, wenn und soweit sie im Bebauungsplan selbst genannt seien, stelle die Befreiung die Generalermächtigung der Verwaltung dar, in entsprechenden Situationen das bauleitplanerische Konzept des Bebauungsplans zu durchbrechen. Allein schon aus diesem Grund sei vorliegend von einer Wahrscheinlichkeit der Auswirkung auf Umweltbestandteile bei Erteilung einer Befreiung vom Bebauungsplan auszugehen. Der Klägerin gehe es vorliegend nicht um die Baugenehmigungsakten als solche und insgesamt, sondern um die Frage, ob Ausnahmen und Befreiungen erteilt worden seien, und ggf. nur um die Entscheidung über die Ausnahme und Befreiung, dagegen nicht um die Baugenehmigung insgesamt. Anhaltspunkte für eine offensichtlich missbräuchliche Antragstellung im Sinne des Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 BayUIG seien weder von der insoweit darlegungspflichtigen Beklagten vorgetragen worden noch sonst ersichtlich. Ein Ausschluss des Informationsanspruchs aufgrund Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 BayUIG sei nicht gegeben, da der Klägerin nach unwidersprochener Aussage in der mündlichen Verhandlung bekannt sei, wer Inhaber der Baugenehmigungen und damit auch eventueller Ausnahmen oder Befreiungen im entsprechenden Baufeld sei. Anhaltspunkte für einen Ausschluss des Informationsanspruchs wegen Betriebs- und/oder Geschäftsgeheimnissen nach Art. 8 Abs. 1 Nr. 2 BayUIG seien nicht ersichtlich und seien auch nicht vorgetragen worden.

7
Mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung beantragt die Beklagte,

8
unter Abänderung des Urteils vom 9. Dezember 2019 die Klage abzuweisen.

9
Der Antrag der Klägerin sei nicht hinreichend bestimmt im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayUIG. Er beziehe sich bereits nicht auf Umweltinformationen, sondern auf eine allumfassende Akteneinsicht. Es bleibe völlig offen, inwieweit durch die erteilten Genehmigungen über den Bebauungsplan hinaus Umweltbelange betroffen sein sollten. Weiter entspreche der Tenor der angefochtenen Entscheidung nicht der Erläuterung in den Urteilsgründen. Danach könne ein Antragsteller, dessen Antrag allgemein gehalten sei, in einem ersten Schritt davon Kenntnis erlangen, welche Umweltinformationen vorlägen; von deren Inhalt könne der Antragsteller sodann im zweiten Schritt im Wege der Akteneinsicht oder Auskunftserteilung Kenntnis erlangen. Entgegen dieser Ausführungen führe der Urteilstenor zu einer umfassenden Freigabe jeder Ausnahme und Befreiung, auch wenn diese keine Umweltinformationen im Sinne des BayUIG enthielten, und fordere eine umfassende Einsicht in Akten und Übersendung der einschlägigen Entscheidungen in Kopie. Zugleich werde verkannt, dass gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayUIG die Art des Zugangs zu Umweltinformationen durch Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise gewährt werden könne. Da die Entscheidung über eine Ausnahme oder Befreiung nicht immer aus sich heraus verständlich sei (zum Beispiel mangels Planunterlagen), biete sich eine andere Art des Informationszugangs an, falls nicht die vollständige Baugenehmigungsakte zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden solle. Es dürfe nicht verkannt werden, dass durch den Zugang zu Umweltinformationen gemäß der RL 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der RL 90/313/EWG des Rates (im Folgenden Umweltinformationsrichtlinie) kein allgemeines und unbegrenztes Zugangsrecht zu allen bei den Behörden verfügbaren Informationen gewährt werden solle, die auch nur den geringsten Bezug zu einem der geschützten Umweltgüter oder -belange aufwiesen. Entscheidungen nach § 31 BauGB durchbrächen nicht das bauplanerische Konzept. Ausnahmen würden im Rahmen der Bauleitplanung abgearbeitet, Befreiungen dürften die Grundzüge der Planung gerade nicht in Abrede stellen und müssten mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Die jeweiligen Befreiungen oder Ausnahmen müssten als Teil der Vorhabengenehmigung umweltbezogene Auswirkungen im konkreten Einzelfall erkennen lassen; diese müssten den Genehmigungsunterlagen zu entnehmen sein. Es fehlten Anhaltspunkte dazu, welche konkreten umweltbezogenen Belange von den Befreiungen oder Ausnahmen betroffen sein sollten; dies gelte insbesondere für Auswirkungen, welche die Geringfügigkeitsschwelle überschritten.

10
Die Klägerin beantragt,

11
die Berufung zurückzuweisen.

12
Die Beklagte überspanne die Anforderungen an die Antragstellung nach Maßgabe des BayUIG. Es reiche aus, Einsicht in sämtliche in Ordnern zum Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans abgelegte Umweltinformationen zu beantragen. Weder die Aarhus-Konvention oder die Umweltinformationsrichtlinie, noch die hierauf beruhenden (Landes-)Gesetze enthielten eine Quantitätsschwelle für Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen. Es könne nicht zulasten der Klägerin gehen, dass sie nicht näher wisse, welche Unterlagen in entsprechenden Akten vorhanden seien. Aufgrund der fehlenden Auskunft der Beklagten, welche Umweltinformationen vorlägen, sei es der Antragstellerin nicht möglich gewesen, ihr Begehren auf Informationszugang näher einzugrenzen. Umweltinformationen seien alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeit mit Umweltbezug, ohne dass es eines unmittelbaren Zusammenhangs der Daten mit der Umwelt bedürfe. Mit der aktuell geltenden Umweltinformationsrichtlinie habe der Begriff der Umweltinformationen signifikant erweitert werden sollen. Ausgehend von deren Ziel, den Umweltschutz zu verbessern, werde man zumindest einen spezifisch ökologischen Umweltbezug fordern müssen, der über die rein statische Dimension eines Bauwerks hinausgehe. Für einen Bebauungsplan sowie Befreiungen und Ausnahmen hiervon werde man dies ohne weiteres annehmen können.

13
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten sowie auf die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14
Die zulässige Berufung hat Erfolg, soweit die Beklagte im angefochtenen Urteil zur Auskunftserteilung und Gewährung von Akteneinsicht gegenüber der Klägerin verpflichtet wurde (1.). Die Klage ist dagegen begründet und die Berufung ist zurückzuweisen, soweit es den Anspruch der Klägerin auf Neuverbescheidung betrifft (2.). Die Beklagte war demnach unter Aufhebung ihres Bescheids vom 30. Mai 2017 zu verpflichten, über den Antrag der Klägerin vom 4. Mai 2017 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden; im Übrigen war die Klage abzuweisen.

15
1. Der Klägerin stand zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung kein Verpflichtungsanspruch auf Zugang zu den gewünschten Informationen gemäß Art. 3 Abs. 1 BayUIG zu; die Sache war insoweit nicht entscheidungsreif (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

16
1.1. Der Hauptantrag der Klägerin ist dahin auszulegen (§ 88 VwGO), dass Akteneinsicht in Baugenehmigungen für Bauvorhaben im Baufeld WA 4 (mit 4.1 bis 4.4) des Bebauungsplans Nr. 101 der Beklagten begehrt wird, soweit für diese Bauvorhaben Ausnahmen oder Befreiungen (§ 31 BauGB) erteilt wurden. Hinzu kommen isoliert erteilte Ausnahmen und Befreiungen.

17
Die Klägerin macht mit dem Hauptantrag (vgl. Satz 1 des Klageantrags, Klageschrift vom 11.12.2017, S. 1) einen Informationsanspruch bezüglich der im genannten Baufeld „erstellten Gebäude“ geltend, begrenzt auf diejenigen baulichen Anlagen, deren Errichtung durch die Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen ermöglicht wurde. Gegebenenfalls – d.h. falls Ausnahmen oder Befreiungen erteilt wurden – wird Akteneinsicht durch Übersendung der betreffenden Entscheidungen in Kopie begehrt. Mit dem Begriff „Entscheidungen“ sind in diesem Zusammenhang offensichtlich alle Genehmigungen für die Errichtung („Erstellung“) dieser Gebäude gemeint. Gegen eine Beschränkung auf Ausnahmen und Befreiungen spricht, dass diese regelmäßig nur in Verbindung mit dem sonstigen Genehmigungsinhalt verständlich sind (z.B. zum Genehmigungsbestandteil erklärte Pläne). In der mündlichen Verhandlung vom 14. Dezember 2022 hat auch der Klägerbevollmächtigte klargestellt, sofern Ausnahmen und Befreiungen gegeben seien, umfasse der streitgegenständliche Antrag die ganze Entscheidung, in der diese enthalten seien (vgl. Protokoll S. 4, Abs. 4).

18
1.2. Die Klage ist zulässig.

19

Statthaft ist die Klage als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO). Die Beklagte hat den Antrag der Klägerin vom 4. Mai 2017 in ihrem Schreiben an die Klagepartei vom 30. Mai 2017 vollständig abgelehnt. Darin heißt es zusammenfassend, es könne keine weitere Auskunft gegeben und keine Akteneinsicht gewährt werden. Wäre der Antrag der Klägerin aus Sicht der Beklagten wegen vermeintlicher Unbestimmtheit präzisierungsbedürftig gewesen, hätte die Beklagte die Klägerin dazu gemäß Art. 4 Abs. 2 BayUIG, Art. 3 Abs. 3 der Umweltinformationsrichtlinie auffordern müssen; dies ist im Schreiben vom 30. Mai 2017 nicht geschehen.

20
Die Klageerhebung am 12. Dezember 2017 erfolgte fristgemäß. Es galt eine Jahresfrist, da das Schreiben vom 30. Mai 2017 nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung(Art. 6 Abs. 4 BayUIG, Art. 37 Abs. 6 Satz 1 BayVwVfG) versehen war (§ 58 Abs. 2 Satz 1, § 74 VwGO).

21
1.3. Die Klage ist unbegründet, soweit die Klägerin die Verpflichtung der Beklagten zur Gewährung von Akteneinsicht begehrt, bezogen auf Baugenehmigungen und isolierte Entscheidungen, welche Ausnahmen oder Befreiungen (§ 31 BauGB) enthalten.

22
1.3.1. Der Antrag der Klägerin auf Gewährung von Akteneinsicht vom 4. Mai 2017 wurde auf das BayUIG gestützt. Die Beklagte ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne von Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayUIG. Die Anspruchsgrundlage des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayUIG ist einschlägig, soweit der Antrag der Klägerin Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BayUIG betrifft; insoweit geht sie dem Auskunftsanspruch nach Art. 39 BayDSG vor (vgl. Abs. 2 letzterer Vorschrift).

23
1.3.2. Der Antrag der Klägerin vom 4. Mai 2017 ist hinreichend bestimmt im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayUIG. Danach muss der Antrag erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird.

24
Aus dem Antrag vom 4. Mai 2017 ergibt sich, dass die Klägerin die „Überlassung“ aller Entscheidungen in Kopie begehrt, auf deren „Grundlage die im Baufeld WA 4.1 – WA 4.4, CANDIS 1 erstellten Gebäude errichtet“ worden seien, soweit letzteres „durch eine Ausnahme (§ 31 Abs. 1 BauGB) oder Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) ermöglicht“ worden sei. Gegenstand des Antrags sind damit alle Baugenehmigungen und isolierten Entscheidungen für die Errichtung der betreffenden Gebäude, soweit diese Ausnahmen oder Befreiungen enthalten (vgl. Ziff. 1.1. zur entsprechenden Auslegung des Klageantrags). Der hinreichenden Bestimmtheit des Antrags steht nicht entgegen, dass die Klägerin die betreffenden Bescheide nicht im Einzelnen benennen konnte. Es genügt, dass die Beklagte nach den formulierten Kriterien ohne weiteres feststellen konnte, auf welche Bescheide sich der Antrag bezog.

25
1.3.3. Die Baugenehmigungen und isolierten Ausnahmen sowie Befreiungen für Bauvorhaben im Baufeld WA 4 des Bebauungsplans Nr. 101 „Ehemalige Z.“ sind Umweltinformationen gemäß Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayUIG. Nach dieser Vorschrift sind Umweltinformationen u.a. alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile oder -faktoren (Art. 2 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayUIG) auswirken oder wahrscheinlich auswirken.

26
In seinem Urteil vom 8. Mai 2019 – 7 C 28.17 – (juris Rn. 17), an dem der Senat sich insoweit orientiert, hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, die Begriffe „Maßnahme oder Tätigkeit“ und „Daten“ in der gleichlautenden bundesrechtlichen Regelung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG seien weit zu verstehen. Da diese Vorschrift alle Daten „über“ Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Umweltbezug erfasse, müsse sich allein die Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken können. Dabei genüge ein gewisser Umweltbezug der Maßnahme oder Tätigkeit. Ein unmittelbarer Umweltbezug müsse der Umweltinformation zumindest durch die Maßnahme oder Tätigkeit, auf die sie sich beziehe, vermittelt werden. Solange sie selbst unmittelbarer Inhalt einer Maßnahme im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG bzw. Art. 2 Nr. 1 Buchst. c der Umweltinformationsrichtlinie sei, müsse die Umweltinformationseigenschaft nicht für jede einzelne Angabe festgestellt werden; eines unmittelbaren

Zusammenhanges der Daten mit der Umwelt bedürfe es dann nicht. Ob Maßnahmen oder Tätigkeiten sich auf Umweltbestandteile oder -faktoren wahrscheinlich auswirken könnten, könne in Anlehnung an den allgemeinen ordnungsrechtlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts festgestellt werden. Danach müsse ein sicherer Nachweis nachteiliger Auswirkungen nicht erbracht werden; es genüge die Möglichkeit einer Beeinträchtigung von Umweltbestandteilen oder -faktoren. Diese Möglichkeit dürfe nicht nur eine theoretische sein; eher fernliegende Befürchtungen würden daher ausscheiden.

27
Insbesondere auch im Hinblick auf diese neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Baugenehmigung für die Neuerrichtung eines Wohngebäudes grundsätzlich insgesamt – d.h. mit ihrem vollständigen Inhalt – als Maßnahme im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayUIG anzusehen (vgl. für die Genehmigung und den Betrieb einer Tierhaltungsanlage OVG NW, B.v. 13.3.2019 – 15 A 769/18 – juris Rn. 19). Mit der Baugenehmigung wird die Errichtung der betreffenden baulichen Anlage freigegeben, was sich aufgrund der Versiegelung des Bodens wahrscheinlich nachteilig auf dessen Zustand auswirkt (Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 BayUIG). Die Baugenehmigung ist insoweit Voraussetzung für die Umsetzung einer umweltrelevanten Maßnahme (vgl. BVerwG, U.v. 8.5.2019 – 7 C 28.17 – juris Rn. 17 und 24; U.v. 22.3.2022 – 10 C 2.21 – juris Rn. 16). Inwieweit im Einzelfall wahrscheinliche Auswirkungen auf weitere Umweltbestandteile oder -faktoren hinzutreten können (z.B. auf den Wasserhaushalt durch Errichtung von Tiefgeschossen, das Landschaftsbild, die Artenvielfalt durch Beseitigung von Grünflächen (vgl. bzgl. Baumfällungen BVerwG, U.v. 8.5.2019 – 7 C 28.17 – Rn. 24), ist vorliegend nicht entscheidungserheblich.

28
Gleichermaßen sind Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayUIG, gleich ob sie im Rahmen der Baugenehmigung oder isoliert erteilt werden, d.h. nicht Bestandteil einer Baugenehmigung sind. Jedenfalls sind sie Voraussetzung für die Errichtung der jeweiligen baulichen Anlage in ihrer beantragten Gestalt. Auch wenn Ausnahmen über die Regelungen der Baunutzungsverordnung bereits im Bebauungsplan angelegt sind und Befreiungen i.S.d. § 31 Abs. 2 BauGB die Grundzüge der Planung nicht berühren dürfen, können sie umweltrelevante Auswirkungen haben. Im Übrigen dürfte sich die Eigenschaft der isolierten Entscheidungen als Umweltinformationen auch daraus ergeben, dass sich diese auf Festsetzungen des Bebauungsplans beziehen, der wiederum als Satzung eine Rechtsvorschrift im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Halbs. 2 BayUIG ist.

29
Die Eigenschaft einer behördlichen Genehmigung als Maßnahme mit umweltrelevanten Auswirkungen gemäß Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayUIG hängt nicht davon ab, inwieweit für die Genehmigungserteilung Rechtsvorschriften von Bedeutung sind, die dem Umweltschutz dienen (so jedoch Reidt/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand September 2022, § 2 UIG Rn. 43). Das insoweit in Bezug genommene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. September 2009 – 7 C 2/09 – (juris Rn. 28) ist auf die vorliegende Fallgestaltung schon deshalb nicht anwendbar, weil es dort um die Auslegung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b UIG (Maßnahmen oder Tätigkeiten, die den Schutz von Umweltbestandteilen betreffen) ging. Ein auf umweltrelevante Inhalte eingeschränktes Verständnis einer Genehmigung als Umweltinformation stünde auch im Widerspruch zur Klarstellung in Art. 2 Nr. 1 Buchst. e der aktuell geltenden Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG (vgl. dazu auch Erwägungsgrund 10). Danach zählen zu den Umweltinformationen auch sämtliche Informationen über Kosten/Nutzen-Analysen und wirtschaftliche Analysen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von umweltrelevanten Maßnahmen nach Art. 2 Nr. 1 Buchst. c der Richtlinie verwendet werden (vgl. auch Art. 2 Abs. 2 Nr. 5 BayUIG). Im Hinblick auf diese klarstellende Regelung muss erst recht eine Baugenehmigung, mit der eine umweltrelevante Baumaßnahme freigegeben wird, als Maßnahme im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. c der Richtlinie angesehen werden.

30
Der Definition der Umweltinformation in Art. 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayUIG und der zugrundeliegenden Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 1 Buchst. c der Umweltinformationsrichtlinie ist nicht zu entnehmen, dass Auswirkungen einer Maßnahme auf Umweltbestandteile oder -faktoren dann außer Betracht bleiben sollen, wenn sie voraussichtlich geringfügig sind. Auch aus der vorstehend zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergeben sich keine Anhaltspunkte für die Annahme einer derartigen

Erheblichkeitsschwelle. Soweit eine solche bejaht wird (vgl. Fluck/Theurer in Fluck/Fischer/Martini, UIG, § 2 Rn. 321), wird u.a. auf das Urteil des EuGH vom 12. Juni 2003 – C-316/01 – (juris Rn. 25) Bezug genommen, das jedoch für Konstellationen wie die hier zur Entscheidung gestellte keine Aussage trifft. In dieser Entscheidung wird ausgeführt, die (damals geltende, heute durch die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG abgelöste) Umweltinformationsrichtlinie 90/313 bezwecke 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 Buchst. a dieser Richtlinie genannten Umweltgüter aufweisen würden. Vielmehr fielen solche Informationen nur dann unter das durch die Richtlinie gewährte Zugangsrecht, wenn sie zu einer oder mehreren der in Art. 2 Buchst. a dieser Richtlinie genannten drei Kategorien gehörten. Die Vorlage zur Vorabentscheidung vom 12. Juni 2003 (Art. 267 AEUV) erfolgte in einem Verwaltungsstreitverfahren betreffend ein Auskunftsbegehren zu behördlichen Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung von Etikettierungsvorschriften für Lebensmittel (Verordnung [EG] Nr. 1139/98). Im vorgenannten Urteil (Rn. 27 ff.) heißt es dazu, Informationen über Kontrollmaßnahmen könnten zwar zur dritten Kategorie gehören (Informationen über Maßnahmen, die dem Schutz eines oder mehrerer der Umweltgüter dienen sollen). Die Kontrollmaßnahme beziehe sich vorliegend jedoch auf Etikettierungsanforderungen, die dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes und der Verbraucherinformation dienten, nicht dagegen dem Schutz der Umwelt. Das Vorliegen von Umweltinformationen wurde folglich verneint, weil die Kontrollmaßnahmen die Einhaltung von Vorschriften ohne Umweltbezug betrafen; auf die Frage, ob deren Nichteinhaltung erhebliche Auswirkungen auf Umweltgüter haben würde, kam es daher nicht an. Genehmigungen für umweltrelevante Baumaßnahmen gehören dagegen im Sinne der vorgenannten Entscheidung zur Kategorie der umweltrelevanten Maßnahmen (vgl. Art. 2 Nr. 1 Buchst. c der RL 2003/4/EG, Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a BayUIG).

31
Im Übrigen spricht auch der Sinn und Zweck des Zugangs der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen gegen die Annahme einer Erheblichkeitsschwelle. Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte dem Begriff „Informationen über die Umwelt“ eine weite Bedeutung beilegen und hat eine Definition vermieden, die irgendeine Behördentätigkeit vom Anwendungsbereich der Richtlinie hätte ausschließen können (vgl. schon zur RL 90/313 EuGH, U.v. 12.6.2003 – C-316/01 – juris Rn. 24). Der erste Erwägungsgrund der RL 2003/4/EG macht deutlich, dass mit dem Zugang zu Umweltinformationen das Umweltbewusstsein der Bürger geschärft und ein freier Meinungsaustausch sowie eine wirksamere Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen ermöglicht werden soll. Dem wäre mit einer Geringfügigkeitsschwelle nicht genüge getan. Denn eine einzelne Maßnahme (z.B. Genehmigungserteilung) ruft unter Umständen isoliert betrachtet nur geringfügige Umweltauswirkungen hervor; werden dagegen weitere, in engem Zusammenhang stehende Maßnahmen mitberücksichtigt (z.B. Teilgenehmigungen für eine Anlage), können die Auswirkungen insgesamt betrachtet erheblich sein (vgl. Fluck/Theurer in Fluck/Fischer/Martini, UIG, § 2 Rn. 311). Bei Annahme einer Geringfügigkeitsgrenze wären Informationen über eine einzelne Maßnahme trotz derartiger Summeneffekte jedenfalls nach dem Umweltinformationsrecht nicht allgemein zugänglich, was nicht dem Sinn und Zweck der Umweltinformationsrichtlinie entspräche. So läge es auch dann, wenn wie vorliegend einzelne Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen, dem eine Umweltbelange berücksichtigende Abwägung zugrunde liegt. Trotz dieser Abwägung im Bebauungsplanverfahren kann es für die Verbesserung des Umweltschutzes im Sinne des ersten Erwägungsgrundes gerade von Interesse sein, ob bei Erteilung der einzelnen Baugenehmigungen umweltbezogene Vorgaben des Bebauungsplans beachtet und in welcher Art und Weise von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, Ausnahmen und Befreiungen von einschlägigen Festsetzungen zu erteilen. Ferner würde eine Erheblichkeitsschwelle dem unionsrechtlichen Effektivitätsgebot zuwiderlaufen (vgl. dazu näher BVerwG, U.v. 28.7.2016 – 7 C 7/14 – Rn. 36). Es bedürfte nämlich im Einzelfall einer vertieften, möglicherweise langwierigen Prüfung, um die Erheblichkeit von Auswirkungen genauer einzuschätzen. Zudem wären die Aufstellung von Prüfkriterien und die konkrete Bewertung unter Umständen mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet.

32
1.3.4. Einer unmittelbaren Verpflichtung der Antragsgegnerin steht jedoch zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung entgegen, dass der von der Klägerin geltend gemachte Verpflichtungsanspruch auf Akteneinsicht nicht entscheidungsreif war. Die Antragsgegnerin hatte insbesondere noch nicht näher geprüft, inwieweit dem Anspruch Ablehnungsgründe entgegenstehen können.

33
Zwar liegt keine offensichtlich missbräuchliche Antragstellung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 BayUIG vor. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung vom 14. Dezember 2022 glaubhaft dargelegt, dass sie mit ihrem Antrag auf Informationszugang jedenfalls auch den Zweck verfolgt, zu prüfen, inwieweit bei der Umsetzung des Bebauungsplans Nr. 101 der Beklagten dessen umweltrelevanten Festsetzungen beachtet wurden, soweit Ausnahmen und Befreiungen erteilt wurden.

34
Allerdings hat die Beklagte bislang nicht konkret geprüft, ob der Akteneinsicht in Baugenehmigungen und isolierte Ausnahmen sowie Befreiungen der Schutz sonstiger Belange entgegensteht (Art. 8 BayUIG). Insbesondere kommt grundsätzlich in Betracht, dass im Einzelfall zumindest die Gewährung einer Einsicht der Klägerin in alle Bestandteile dieser Bescheide schutzwürdige Interessen Dritter beinträchtigen könnte (vgl. z.B. VGH BW, U.v. 17.12.2020 – 10 S 3000/18 – juris Rn. 34 ff.). Im Hinblick auf eine etwaige Betroffenheit schutzwürdiger Interessen Dritter und deren Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) kommt es auch nicht in Betracht, mangels gegenteiligen Vortrags der Beklagten vom Nichtvorliegen eines Ablehnungsgrundes gemäß Art. 8 BayUIG auszugehen. Der Verwaltungsgerichtshof kann die erforderliche Prüfung und ein eventuelles Drittbeteiligungsverfahren (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 3 BayUIG) nicht sachgerecht anstelle der Beklagten durchführen. Soweit dem Antrag der Klägerin kein Ablehnungsgrund nach Art. 8 BayUIG entgegensteht, wird die Beklagte ferner darüber zu entscheiden haben, in welcher Weise der Informationszugang zu eröffnen ist (Art. 3 Abs. 2 BayUIG). Dem geltend gemachten Verpflichtungsanspruch fehlt aus diesen Gründen die erforderliche Spruchreife (vgl. BVerwG, U.v. 28.7.2016 – 7 C 7/14 – juris Rn. 30 f.). Diese Bewertung steht auch nicht im Widerspruch zu unionsrechtlichen Vorgaben (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 33 ff.).

35
2. Der Klägerin steht ein Anspruch auf Neuverbescheidung ihres Antrags vom 4. Mai 2017 zu (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO), welcher als Minus im Verpflichtungsantrag enthalten ist (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 51). Nach Fortsetzung des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung dieses Antrags im Hinblick auf den Schutz sonstiger Belange und die Art und Weise des Informationszugangs wird die Beklagte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über diesen Antrag zu entscheiden haben.

36
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 und § 711 ZPO.

37
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.