

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 5.04
VG 8 K 1553/01

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 18. Oktober 2005
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht S a i l e r
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht K l e y, H e r b e r t, K r a u ß
und N e u m a n n

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 26. September 2003 sowie der Bescheid der Standortverwaltung Bruchsal vom 21. März 2001 und der Widerspruchsbescheid der Wehrbereichsverwaltung V vom 16. Mai 2001 werden aufgehoben.

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger nach Maßgabe des § 9 UIG Einsicht in den aktuell geltenden Vertrag über die Mitbenutzung des Standortübungsplatzes Bruchsal durch den Beigeladenen für Außenstarts und -landungen sowie in die sonstigen Akten und Unterlagen zu gewähren, welche die Mitbenutzung des Standortübungsplatzes durch den Beigeladenen und dessen Tätigkeiten dort betreffen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

G r ü n d e :

I.

- 1 Der Kläger begehrt Einsicht in Akten der beklagten Bundesrepublik Deutschland über die Nutzung des Standortübungsplatzes Bruchsal durch den Beigeladenen, einen privaten Fallschirm-Sportspringerclub.
- 2 Die Standortverwaltung Bruchsal gestattet dem Beigeladenen die Mitbenutzung einer Teilfläche des Standortübungsplatzes Bruchsal. Hierüber ist mit dem Beigeladenen erstmals 1967 ein Vertrag geschlossen worden, der später wiederholt verlängert

und geändert worden ist. Der Beigeladene benutzt insbesondere eine Gefechtslande-
bahn für Starts und Landungen eines Flugzeugs. Die Flüge dienen dazu, Fallschirmspringer des Vereins abzusetzen.

- 3 Der Kläger wohnt in der Nähe des Standortübungsplatzes. Er beantragte im Februar und März 2001 bei der Standortverwaltung Bruchsal, ihm Einsicht in deren Akten über die Gestattung von Außenstarts und -landungen für den Beigeladenen sowie in alle sonstigen dort vorhandenen Informationen zu den Tätigkeiten des Beigeladenen zu gewähren. Er stützte seinen Antrag auf das seinerzeit geltende Umweltinformationsgesetz vom 8. Juli 1994.
- 4 Die Standortverwaltung Bruchsal lehnte den Antrag ab, weil die Standortverwaltungen der Bundeswehr nicht zu den Behörden gehörten, die zu Umweltinformationen verpflichtet seien.
- 5 Nach Zurückweisung seines hiergegen eingelegten Widerspruchs hat der Kläger Klage erhoben und beantragt, die Beklagte unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide zu verpflichten, ihm den aktuellen Mitbenutzungsvertrag zwischen der Standortverwaltung Bruchsal und dem Beigeladenen betreffend die Mitbenutzung des Standortübungsplatzes für Außenstarts und -landungen und andere Tätigkeiten sowie die sonstigen Akten zum Komplex "Mitbenutzung" für den Beigeladenen und die zu allen Tätigkeiten des Beigeladenen bei der Beklagten vorhandenen Informationen, die im Hinblick auf Umweltbelange relevant sind, entsprechend dem Umweltinformationsgesetz zugänglich zu machen.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die Klage sei unbegründet. Die Standortverwaltung sei nach § 3 Abs. 1 des Umweltinformationsgesetzes vom 8. Juli 1994 nicht zu Umweltinformationen verpflichtet. Sie sei keine Stelle, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrzunehmen habe. Sie habe vielmehr Umweltbelange lediglich nach den für alle geltenden Rechtsvorschriften zu beachten.

- 7 Gegen dieses Urteil hat der Kläger mit Zustimmung der Beklagten die vom Verwaltungsgericht zugelassene Sprungrevision eingelegt, mit der er seinen erstinstanzlichen Antrag weiterverfolgt.
- 8 Nachdem während des Revisionsverfahrens das Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (UIG) in Kraft getreten ist, hat der Kläger zur Begründung seiner Revision geltend gemacht: Die Standortverwaltung Bruchsal sei eine Stelle der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 UIG. Von der Informationspflicht seien nach § 2 Abs. 1 Satz 3 UIG nur die Organe der Rechtsprechung und der Rechtsetzung ausgenommen. Ein Ausschluss der Informationspflicht bei fiskalischem Handeln sei mit europäischem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Im Übrigen sei die Standortverwaltung bei Abschluss des hier streitigen Vertrages nicht rein fiskalisch tätig geworden. Der Vertrag regle nach seinem wesentlichen Inhalt die Art und Weise, in welcher die Gefechtslandebahn sowie weitere Anlagen der Bundeswehr durch Dritte mitbenutzt würden. Er übertrage nicht bestimmte Liegenschaften in eine ausschließlich privatrechtliche Nutzung. Die Einrichtungen des Standorts blieben vielmehr in der Hoheitsgewalt der Bundeswehrverwaltung. Dritte nutzten sie auf der Grundlage des besonderen für die militärische Nutzung geltenden Rechtsregimes.
- 9 Die Beklagte ist demgegenüber der Ansicht, auch auf der Grundlage des neuen Umweltinformationsgesetzes bestehe der geltend gemachte Anspruch nicht. Soweit die Standortverwaltung rein fiskalisch tätig sei, sei sie keine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Die Standortverwaltungen der Bundeswehr verwalteten ausschließlich Personal und Sachmittel der Streitkräfte, ohne dadurch in die Öffentlichkeit hineinzuwirken. Sie würden nicht gegenüber Dritten tätig, die nicht zu den Streitkräften gehörten. Ihnen seien nur reine Betriebsverwaltungsaufgaben übertragen. Soweit die Standortverwaltung Bruchsal Verträge mit Dritten abschließen, nehme sie erst recht keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Sie handele nicht als Stelle öffentlicher Verwaltung, sondern wie ein Privater.
- 10 Der Beigeladene tritt der Revision entgegen, ohne einen eigenen Antrag zu stellen. Er macht geltend: Zwischen ihm und der Standortverwaltung bestehe kein Vertrag. Es gebe nur einen Vertrag mit der Wehrbereichsverwaltung V. Die Akten der Stand-

ortverwaltung betreffen ausschließlich die Umsetzung dieser vertraglichen Vereinbarung. Das Begehren auf Akteneinsicht habe mit einem Bedürfnis nach Umweltinformationen nichts zutun. Der Kläger hätte seinen Anspruch weiter konkretisieren müssen. Abgesehen davon sei der Kläger Vorstand einer Bürgerinitiative, die sich gegen den Flugbetrieb wende. Mit seiner Klage versuche er, der Bürgerinitiative eine Information zu verschaffen, die dieser nicht zustehe. Durch das Begehren auf generelle Akteneinsicht würden schließlich private Belange des Vereins tangiert.

- 11 Der Kläger, die Beklagte und der Beigeladene haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

II.

- 12 Der Senat kann über die Revision des Klägers ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten sich hiermit einverstanden erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).
- 13 Die Sprungrevision des Klägers ist begründet. Das angefochtene Urteil ist mit dem nunmehr anzuwendenden Bundesrecht nicht vereinbar. Der Kläger hat nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG einen Anspruch auf die von ihm begehrten Umweltinformationen. Weitere tatsächliche Feststellungen sind hierfür nicht erforderlich. Der Senat kann deshalb in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).
- 14 1. Dem Verpflichtungsbegehren ist das Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 zugrunde zu legen. Hat sich nach Erlass des angefochtenen Urteils das Recht geändert, ist für die Nachprüfung des angefochtenen Urteils die Rechtslage zum Zeitpunkt der Revisionsentscheidung maßgeblich, wenn das Tatsachengericht, entschiede es jetzt, das geänderte Recht zu berücksichtigen hätte (Urteil vom 26. November 2003 - BVerwG 9 C 6.02 - BVerwGE 119, 245 <248>). Ob der Kläger einen Anspruch auf die begehrten Umweltinformationen hat, richtet sich nach dem Recht, das zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts gilt. Mangels abweichender Übergangsregelung erstreckt sich der Geltungsanspruch des neuen Umweltinformationsgesetzes auch auf noch nicht bestandskräftig erledigte Anträge.

- 15 2. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG hat jede Person nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne dass der Antragsteller ein rechtliches Interesse darzulegen hat. Deshalb kommt es entgegen der Auffassung des Beigeladenen nicht darauf an, aus welchen Gründen der Kläger die streitigen Informationen begehrt. Ebenso ist unerheblich, dass der Kläger - wie der Beigeladene geltend macht - Vorstand einer Bürgerinitiative ist, die sich gegen den Flugbetrieb des Beigeladenen wendet. Selbst wenn die Bürgerinitiative als solche - wie der Beigeladene meint - nicht anspruchsberechtigt sein sollte, schliesse dies einen eigenen Informationsanspruch ihrer Mitglieder nicht aus.
- 16 3. Entgegen der Ansicht des Beigeladenen und der Beklagten ist der Antrag hinreichend bestimmt. Er lässt erkennen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird (§ 4 Abs. 2 Satz 1 UIG).
- 17 Der vom Kläger im Verwaltungsverfahren gestellte Antrag ist ebenso wie seine Klage dahin zu verstehen, dass er Informationen über die Mitbenutzung des Standortübungsplatzes durch den Beigeladenen begehrt, weil er die Gestattung dieser Mitbenutzung für eine Maßnahme hält, die sich auf die Umwelt auswirkt, nämlich insbesondere Lärm verursacht (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a UIG). Über die Art und den Inhalt der begehrten Information bestehen daher keine Zweifel. Die von ihm begehrten Informationen will der Kläger durch Einsichtnahme in die Akten und sonstigen Unterlagen gewinnen, die der Standortverwaltung im Zusammenhang mit der Überlassung des Standortübungsplatzes an den Beigeladenen zur Verfügung stehen. Insbesondere will der Kläger Einsicht nehmen in den Vertrag, der unstreitig über die Mitbenutzung des Standortübungsplatzes abgeschlossen worden ist. Welche Unterlagen und Akten zu diesem Vorgang bei der Standortverwaltung über den Vertrag hinaus vorhanden sind, ist dem Kläger nicht im Einzelnen bekannt. Er kann deshalb die weiteren Unterlagen nicht konkretisieren und muss dies auch nicht tun (vgl. Urteil vom 25. März 1999 - BVerwG 7 C 21.98 - BVerwGE 108, 369 <371>).
- 18 4. Die Standortverwaltung der Bundeswehr ist zu den begehrten Umweltinformationen verpflichtet. Sie ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1

Satz 1 UIG. Informationspflichtige Stellen im Sinne dieser Vorschrift sind die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung.

- 19 Die Standortverwaltungen der Bundeswehr sind Stellen der öffentlichen Verwaltung. Sie gehören zur Bundeswehrverwaltung im Sinne des Art. 87 b Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG, die in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird und den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte dient.
- 20 Unerheblich ist, ob die Standortverwaltungen der Bundeswehr befugt sind, gegenüber außerhalb der Bundeswehr stehenden Dritten hoheitlich zu handeln, insbesondere Verwaltungsakte gegenüber Dritten zu erlassen. Eine Stelle öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG kann sowohl eine Stelle sein, die öffentlich-rechtlich (hoheitlich oder schlicht hoheitlich) handelt, als auch eine Stelle, die privatrechtlich (fiskalisch oder verwaltungsprivatrechtlich) handelt. Unter Aufgaben öffentlicher Verwaltung sind alle Aufgaben auf dem Gebiet der Verwaltung in Abgrenzung zur Rechtsprechung und Rechtsetzung zu verstehen.
- 21 Dies ergibt sich im Umkehrschluss zu den Ausnahmen, die in Satz 2 des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG geregelt sind. Danach gehören zu den informationspflichtigen Stellen nicht die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und die Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Diese Ausnahmen bestätigen, dass der Begriff der öffentlichen Verwaltung umfassend und nur in Abgrenzung zu Rechtsprechung und Rechtsetzung verstanden wird.
- 22 Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergibt sich nichts anderes. Zwar hatte die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes (BTDrucks 15/3406 S. 14) in der Begründung zu § 2 Abs. 1 UIG die Auffassung vertreten, Stellen, die nur teilweise Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllten, seien nur insoweit informationspflichtig. Entgegen der Auffassung der Beklagten lässt sich daraus aber nicht herleiten, die Bundesregierung habe etwa die fiskalische Betätigung von Stellen der öffentlichen Verwaltung aus dem Anwendungsbereich des Umweltinformationsgesetzes herausnehmen wollen. Denn diese

Aussage steht in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang mit dem vorausgehenden Hinweis, auch Beliehene seien informationspflichtige Stellen. Bei ihnen ist aber die Einschränkung erforderlich, dass sie nur insoweit informationspflichtig sind, als ihnen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen sind.

- 23 Dass Stellen der öffentlichen Verwaltung auch solche sind, die fiskalisch handeln, ergibt sich darüber hinaus aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.
- 24 Mit der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes hat der Gesetzgeber die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl EG Nr. L 41 vom 14. Februar 2003, S. 26) umgesetzt. Durch die Richtlinie 2003/4/EG sollte der Informationsanspruch der Öffentlichkeit gegenüber der alten Richtlinie jedenfalls nicht eingeschränkt werden.
- 25 Zu der aufgehobenen Richtlinie 90/313/EWG und dem darin bereits enthaltenen Begriff der Information über die Umwelt hat der Europäische Gerichtshof entschieden (Urteil vom 17. Juni 1998 - Rechtssache C-321/96 - NVwZ 1998, 945, 946), der Gemeinschaftsgesetzgeber habe es vermieden, dem Begriff "Informationen über die Umwelt" eine Definition zu geben, die zum Ausschluss irgendeiner Behördentätigkeit hätte führen können. Zu den Handlungen, die unter die Richtlinie fielen, seien sämtliche Formen der Verwaltungstätigkeit zu zählen. Unter Bezugnahme auf diese Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof später (Urteil vom 26. Juni 2003 - Rechtssache C-233/00 - insbesondere Rn. 47 in Verbindung mit 37 und 39) entschieden, der Begriff Informationen über die Umwelt im Sinne der Richtlinie sei dahin zu verstehen, dass er (auch) die (bei einer Behörde angefallenen) Dokumente einschließe, die nicht mit der Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung zusammen hängen. Diese Entscheidung bezog sich auf Dokumente im Besitz einer Behörde, die als Privatperson ohne jede Verbindung mit dem öffentlichen Dienstleistungsbereich handelt. Sie umfasst beispielsweise Maßnahmen der Behörde zur Verwaltung ihres privaten Grundbesitzes.
- 26 Nach dieser Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Unterlagen nicht von der Informationspflicht ausgenommen werden, welche die fiskalische Tä-

tigkeit einer Behörde betreffen. Diese Rechtsprechung ist zwar zu dem Begriff der Informationen über die Umwelt ergangen. Sie hat aber als selbstverständlich zur Voraussetzung, dass das fiskalische Handeln der Behörden zur öffentlichen Verwaltung rechnet und die so handelnde Behörde informationspflichtige Stelle im Sinne der Richtlinie ist.

- 27 Abgesehen davon handelt es sich nicht um eine rein zivilrechtlich organisierte Verwaltung privater Liegenschaften des Bundes, wenn die Standortverwaltung der Bundeswehr die Mitbenutzung der Gefechtslandeabahn eines militärischen Flugplatzes durch private Dritte zulässt. Die Liegenschaft ist und bleibt einer öffentlich-rechtlichen (militärischen) Nutzung gewidmet. Die Gestattung ihrer Mitbenutzung durch Dritte hat den Vorrang der öffentlich-rechtlichen Widmung zu wahren. Die dem Dritten eingeräumten Befugnisse müssen mit dem öffentlich-rechtlichen Widmungszweck vereinbar sein und mit Blick hierauf eingegrenzt werden. Dies regelt die Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 70/1 "Die Liegenschaften der Bundeswehr", die in ihrem Kapitel 4 "Mitbenutzung der Liegenschaften durch Dritte" hierzu eingehende Vorschriften enthält (Rn. 401 bis 429 sowie 443 bis 462). Ob Dritten die Mitbenutzung militärischer Liegenschaften gestattet werden darf, hat die Standortverwaltung in Anwendung dieser öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu entscheiden. Soweit sie hiernach die Mitbenutzung gestattet und hierüber mit Dritten eine Vereinbarung trifft, hat sie dabei die öffentlich-rechtlichen Vorgaben umzusetzen.
- 28 5. Der Anspruch des Klägers wird nicht durch den pauschalen Hinweis der Beklagten ausgeschlossen, die Vereinbarung und die sonstigen Unterlagen enthielten personenbezogene Daten des Beigeladenen, die schutzwürdig seien. Soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, ist der Antrag nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG zwar abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen hätten - anders als hier der Beigeladene - zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwäge. Danach ist der Antrag aber nicht schlechthin, sondern nur insoweit abzulehnen, als derartige Daten sonst offenbart werden müssten. Ob und inwieweit dies hier der Fall ist, wird die Beklagte unter Beteiligung des Beigeladenen zu prüfen und zu entscheiden haben, bevor sie dem Kläger die abgeschlossene Vereinbarung und die sonstigen Unterlagen zur Einsichtnahme vorlegt. Gegebenenfalls

wird sie den Unterlagen Teile entnehmen oder darin in dem erforderlichen Umfang Schwärzungen vornehmen müssen (vgl. Urteil vom 25. März 1999 - BVerwG 7 C 21.98 - a.a.O., <379>).

29 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Sailer

Kley

Herbert

Krauß

Neumann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Sailer

Krauß

Neumann

Sachgebiet

BVerwGE: nein

Umweltinformationsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle:

UIG § 2 Abs. 1 Nr. 1

Stichworte:

Umweltinformation; informationspflichtige Stelle; Stelle öffentlicher Verwaltung; fiskalisches Handeln; Verwaltung von Liegenschaften; Standortverwaltung der Bundeswehr; Standortübungsplatz; Gefechtslandebahn; Mitbenutzung; Fallschirm-Sportspringerverein.

Leitsatz:

Eine Stelle öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG kann sowohl eine Stelle sein, die öffentlich-rechtlich (hoheitlich oder schlicht hoheitlich) handelt, als auch eine Stelle, die privatrechtlich (fiskalisch oder verwaltungsprivatrechtlich) handelt.

Urteil des 7. Senats vom 18. Oktober 2005 - BVerwG 7 C 5.04

I. VG Karlsruhe vom 26.09.03 - Az.: VG 8 K 1553/02 -