

**NIEDERSÄCHSISCHES  
OBERVERWALTUNGSGERICHT**



Az.: 2 LB 68/15  
2 A 2735/12

**BESCHLUSS**

In der Verwaltungsrechtssache

des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND),  
Landesverband Niedersachsen e.V., vertreten durch die Vorsitzende,  
Goebenstraße 3 a, 30161 Hannover,

Klägers und  
Berufungsbeklagten,

Proz.-Bev.:

Rechtsanwalt Dr. Niederstadt,  
Sonnenweg 16, 30171 Hannover, - D 1/D1642 -

g e g e n

die Landwirtschaftskammer Niedersachsen  
Geschäftsbereich Verwaltung, Fachbereich Personal und Recht,  
Mars-la-Tour-Straße 1 - 13, 26121 Oldenburg,  
- 1.341 132/12 -

Beklagte und  
Berufungsklägerin,

Beigeladen:



Proz.-Bev.:

Rechtsanwalt Drexler,  
Lindhooper Straße 61, 27283 Verden (Aller), - D061F151 -

Streitgegenstand: Auskunftsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 2. Senat - am 24. März 2016 beschlossen:

Das Verfahren wird aufgrund übereinstimmender Erledigungserklärungen eingestellt.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Stade - 2. Kammer - vom 19. Juni 2014 wird für unwirksam erklärt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

### **G r ü n d e**

Nachdem die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen und das Urteil des Verwaltungsgerichts für unwirksam zu erklären (§ 173 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO in entsprechender Anwendung). Über die Kosten des Verfahrens ist gemäß § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes nach billigem Ermessen zu entscheiden.

Billigem Ermessen entspricht es hier, die Kosten der Beklagten aufzuerlegen, weil sie den geltend gemachten Informationsanspruch der Sache nach erfüllt hat. Mehr Informationen als durch die Bereitstellung der Verwaltungsvorgänge durch die Beklagte zur Akteneinsicht - die in der mündlichen Verhandlung des Oberverwaltungsgerichts genommen wurde - und durch die Abgabe zusätzlicher Erklärungen der Beklagten zur Abwesenheit von Unterlagen, die der Kläger in den Verwaltungsvorgängen erwartet hatte, hätte der Kläger auch aufgrund einer streitigen Entscheidung des Senats nicht erhalten können.

Unabhängig von der Frage, ob die Beklagte in einem informationsfreiheitsrechtlichen Streit zur Vorlage der Verwaltungsvorgänge, die die streitigen Informationen enthielten,

überhaupt verpflichtet war, widerstreitet das Ergebnis dieser Billigkeitserwägung jedenfalls nicht dem Erkenntnisstand des Senats bis zur Abgabe der Erledigungserklärungen.

Der Senat hätte die Beklagte als informationspflichtige Stelle im Sinne der §§ 2 NUIG, 2 UIG schon deshalb angesehen, weil sie faktisch (jedenfalls teilweise) Unterlagen zu ihren Vorgängen genommen hat, die im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlich erfolgten Stellungnahme im Genehmigungsverfahren angefallen sind. Sie ist zwar unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt aktenführende Behörde im Genehmigungsverfahren - insoweit hat sich der Kläger offenbar vorschnell mit Auskünften der eigentlichen Genehmigungsbehörden zufrieden gegeben -, hat aber dem Senat gegenüber ausdrücklich erklärt, sie halte diese Unterlagen auch nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens weiterhin vor, um der Genehmigungsbehörde auf Nachfrage ggf. weitere Auskünfte geben zu können. Das reicht zur Begründung ihrer Stellung als informationspflichtige Stelle aus.

Der Senat geht nicht davon aus, dass die Beklagte über weitere als die vorgelegten Unterlagen verfügt (hat). Die Vorstellung des Klägers, die Beklagte sei rechtlich verpflichtet gewesen, einen bestimmten - weitergehenden - Mindestbestand an Unterlagen bereitzuhalten, geht fehl. Durch Rechtsnormen war die Genehmigungsbehörde nicht verpflichtet, im Genehmigungsverfahren ganz bestimmte Unterlagen vom Bauherrn einzufordern: im Außenrechtsverhältnis oblag es vielmehr ausschließlich der Genehmigungsbehörde, ihre diesbezüglichen Anforderungen zu definieren (vgl. insoweit z.B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 9.8.2011 - 1 ME 107/11 -, DVBl. 2011, 1297; Beschl. v. 18.7.2012 - 12 LA 114/11 -, BauR 2012, 1769; Beschl. v. 29.11.2013 - 12 LA 26/13 -, NVwZ-RR 2014, 339). Soweit ihre Praxis durch interne Erlasse gesteuert wurde (die schon mangels hinreichender prozeduraler Verfahren zur Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis keine normkonkretisierende Wirkung haben, vgl. zu solchen Anforderungen z.B. OVG Lüneburg, Urt. v. 4.12.2015 - 1 LC 178/14 -, juris Rdnrn. 85 ff.; zur Rechtsqualität solcher Erlasse u.a. Saurer, NVwZ 2016, 201; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2016, 314), war hier noch nicht der Gemeinsame Runderlass verschiedener Ministerien vom 24. April 2015 über die Verbesserung der düngerechtlichen Überwachung durch Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörden und Düngbehörde (Nds.MBl. 2015, 443) einschlägig, sondern allenfalls frühere Erlasse, deren Existenz und näherer Inhalt sich mangels aktueller

Kenntnisse der Beklagten jedoch nicht mehr hat aufklären lassen. Immerhin ist durch Bezugnahmen in gerichtlichen Entscheidungen (OVG Lüneburg, Urt. v. 10.2.2000 - 3 K 432/98 -, NdsVBl. 2001, 138; Beschl. v. 23.1.2003 - 7 ME 203/03 -, RdL 2003, 97; VG Osnabrück, Beschl. v. 14.2.2002 - 2 B 57/01 u.a. -, NdsVBl. 2002, 253; VG Oldenburg, Urt. v. 12.11.2009 - 5 A 916/09 -, juris) und öffentlich zugänglichen Quellen (vgl. z.B. im Internetauftritt der Beklagten:

[www.ktbl.de/fileadmin/user\\_upload/Allgemeines/Download/Rechtliche\\_Rahmenbedingungen\\_Tierhaltung/Wirtschaftsduengermanagement.pdf](http://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Allgemeines/Download/Rechtliche_Rahmenbedingungen_Tierhaltung/Wirtschaftsduengermanagement.pdf); dort jedenfalls früher auch noch die „Rahmenvereinbarung über die überbetriebliche Verwertung organischer Nährstoffe“ in der Fassung vom 6.9.2003 verfügbar, u.a. mit dem Text: „Der QFN ist Prüfinstrument, ob ein Betrieb anfallende bzw. aufnehmende organische Nährstoffträger ordnungsgemäß verwerten kann. Er ist Bestandteil dieser Vereinbarung und gilt in der jeweils vom Land erlassenen Fassung.“; siehe zu diesem Rahmenvertrag auch VG Oldenburg, Beschl. v. 22.7.2015 - 5 B 1754/15 -, juris) mehr als wahrscheinlich, dass es eine erlassgesteuerte Verwaltungspraxis gab. Dies lässt jedoch keinen Rückschluss darauf zu, dass die Beklagte entgegen allen Grundsätzen geordneter Verwaltung gehalten gewesen wäre, anstelle der Genehmigungsbehörde wesentliche Teile der Genehmigungsvorgänge bei sich zu führen. Ob sie diese Aufgabe behördlich in anderem Zusammenhang mit den anstehenden Änderungen des Düngerechts übertragen bekommen wird, ist eine andere Frage, die nicht auf die Vergangenheit zurückwirkt.

Im Falle einer streitigen Entscheidung hätte der Senat möglicherweise die Frage unentschieden gelassen, ob die Ausbringung von Gülle, Gärresten u.ä. zugleich eine Emission im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG darstellt, sodass der Zugang zu Informationen hierüber nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden dürfte. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass der Ausdruck "Emissionen" die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden bezeichnet; es komme darauf an, dass ein Stoff aus der Anlage austrete (Urt. v. 24.9.2009 - 7 C 2.09 -, BVerwGE 135, 34 = NVwZ 2010, 189). Zu Anlagen in diesem Sinne zählen nicht landwirtschaftliche Nutzflächen (OVG Lüneburg, Urt. v. 27.11.2013 - 1 KN 149/12 -, BauR 2014, 1039). Die Ausbringung der genannten Stoffe stellt deshalb eine vergleichbare Externalisierung dar, was eine unmittelbare oder analoge Anwendung der genannten Vorschrift jedenfalls nicht als fernliegend erscheinen lässt. Im Übrigen gibt die Beklagte selbst in ihrem

Internetauftritt Handreichungen zur „Verminderung von Emissionen bei der Ausbringung organischer Dünger“.

Soweit im Berufungsverfahren schwerpunktmäßig von den Beteiligten erörtert worden ist, ob die abgefragten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG darstellen, hat die Beklagte in ihren Darstellungen dem Umstand zu wenig Gewicht beigemessen, dass sich die Auslegung dieser Begriffe am gewachsenen wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnis orientiert (BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 - 7 C 18.08 -, NVwZ 2009, 1113; Beschl. v. 25.7.2013 - 7 B 45.12 -, juris). Ein Interesse an der Nichtverbreitung ist dann anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Die Darlegung solcher Umstände obliegt zunächst dem Betroffenen (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG), informationsbegehrenden Dritten gegenüber sodann aber der auskunftspflichtigen Stelle. Insoweit genügt in Fällen der vorliegenden Art nicht der Hinweis, dass Rückschlüsse auf die betriebliche Struktur möglich würden, wenn deren Kenntnis dem Wettbewerber in Wahrheit gar keine Vorteile bietet, etwa weil die Geschäftsabläufe bei der Wirtschaftsdüngerverwertung ohnehin kaum Variationsmöglichkeiten erlauben. Hinreichend konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen waren nach diesem Maßstab bislang nicht hinreichend vorgetragen.

Dabei sind von der Beklagten geltend gemachte Ablehnungsgründe schon deshalb besonders sorgfältig zu prüfen, weil sie in einem Interessenwiderstreit steht. Sie gibt als Behörde der Genehmigungsbehörde gegenüber eine Stellungnahme zu Unterlagen ab, die sie nach ihren eigenen Angaben - möglicherweise - selbst privatwirtschaftlich erstellt hat. Dass ein und dieselbe Stelle einen Antrag für Private erarbeitet und sodann selbst behördlich prüft, entspricht nicht dem Regelfall staatlichen Handels, zumal dann, wenn nicht einmal eine personelle und organisatorische Trennung zwischen Beratung und rechtlicher Prüfung eingerichtet worden ist, wofür hier nichts spricht. Dieser Interessenwiderstreit setzt sich im Verfahren nach dem UIG fort; die Beklagte ist der Gefahr ausgesetzt, nicht den Betroffenen zu schützen, sondern ihr eigenes Geschäftsmodell.

Zu berücksichtigen ist zwar, dass der Landesgesetzgeber der Beklagten einen rechtlichen Rahmen gegeben hat, der einen solchen Interessenwiderstreit in mancherlei Hinsicht institutionalisiert. Diese gesetzgeberischen Vorgaben hindern z.B. daran, die von einem Gericht mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragte Landwirtschaftskammer mit der Begründung als befangen abzulehnen, sie sei „verlängerter Arm der Landwirte“ (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 9.5.2008 - 1 OB 87/08 -, RdL 2008, 252). Im Agrarförderungsrecht ist gerichtlich nicht beanstandet worden, dass die Beklagte auf der einen Seite als Genehmigungsbehörde tätig wird, auf der anderen Seite die Antragsteller durch Betriebsberater bei der Antragstellung unterstützt; erörtert worden ist dies allerdings auch nur unter dem Gesichtspunkt, ob die Beratung den Antragsteller von seiner Verantwortlichkeit für falsche Angaben befreit (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 20.12.2012 - 10 LB 191/11 -, AUR 2013, 112 = RdL 2013, 170). Gleichwohl ist bei der Überprüfung von Entscheidungen der Beklagten in Verfahren nach dem Umweltinformationsgesetz der Umstand nicht auszublenden, dass diese auch von Eigeninteressen geleitet sein könnten. Der Senat hält deshalb zumindest für unerlässlich, dass die geltend gemachten Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 UIG von der Beklagten detailliert substantiiert werden, was hier in Bezug auf den Charakter als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bislang nicht im erforderlichen Maße geschehen war.

Soweit hiernach auf die Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG zurückzugreifen war - diese Vorschrift wird als bereichsspezifische datenschutzrechtliche Regelung aufgefasst (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 9 UIG Rdnr. 6; VGH Mannheim, Beschl. v. 16.10.2014 - 10 S 2043/14 -, DVBl. 2014, 1600) -, sieht der Senat die gesetzliche Beschränkung auf Fälle der „erheblichen“ Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen als verfassungsrechtlich unbedenklich an, weil von vornherein nur umweltrelevante Informationen in Rede stehen. Mit anderen Worten sind Umstände aus dem datenschutzrechtlich besonders schutzbedürftigen engeren privaten Lebensbereich (vgl. Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rdnr. 42) typischerweise nicht erfasst, sondern nur Informationen über ein „Heraustreten“ des Betroffenen in die Außenwelt, das mit Einwirkungen auf die Umwelt verbunden ist, wie hier die Verbringung von Nährstoffen auf landwirtschaftliche Flächen. Je mehr der Bürger verändernd auf seine Umwelt einwirkt, desto geringer wird sein Anspruch auf Privatheit dieses Vorgangs.

Zur weiteren Präzisierung der Ablehnungsvoraussetzungen ist das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 24. September 2009 (- 7 C 2.09 -, BVerwGE 135, 34 = DVBl. 2009, 1576) davon ausgegangen, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen überwiege im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nur dann, wenn mit dem Antrag auf Zugang zu Informationen ein Interesse verfolgt werde, das über das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit hinausgehe, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten. Ein solches überwiegendes Interesse dürfte nicht erst dann zu bejahen sein - wie die Beklagte meint -, wenn konkrete örtliche Missstände Aufklärung verlangen, sondern auch dann, wenn ein weit verbreiteter Missstand zu beklagen ist. Für Letzteres spricht hier einiges. Dass Handlungsbedarf besteht, zeigt schon die Beklagte selbst mit ihren jährlichen Nährstoffberichten auf. Seit längerem ist bekannt, dass das Düngemittelrecht den europarechtlichen Vorgaben nicht mehr genügt (vgl. z.B. Bundestagsdrucksachen 18/322, 18/4981 und 18/5992). Infolgedessen wird seit einiger Zeit an einer Novellierung des Düngegesetzes gearbeitet (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7557 vom 17. Februar 2016). Auch ein Verordnungsentwurf für eine Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen liegt bereits vor (Stand: 16. Dezember 2015).

Auch in Niedersachsen sind weitere Maßnahmen als notwendig erkannt worden (vgl. Landtagsdrucksachen 17/1523, 17/2311 und 17/3666; vgl. auch 17/5113; ferner Stenographischer Bericht zur 89. Sitzung des Nds. Landtages vom 18. Februar 2015, S. 8987 ff.). Zunächst hat man zur besseren Übersicht über die tatsächlichen Verhältnisse die jährlichen „Nährstoffberichte“ der Beklagten eingeführt (zuletzt 2014/2015). In der Sache verfolgte man ferner - ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen - das Projekt eines „Güllekatasters“. Nach längerem Streit kam es im Mai 2014 zu einer Presseverlautbarung des zuständigen Ministeriums, wonach man sich mit den Interessenvertretungen der Landwirtschaft auf ein „Nährstoffkataster“ geeinigt habe, für welches der Entwurf eines gemeinsamen Runderlasses in die Anhörung gegangen sei. Über den Fortgang wurde in der Landtagsdrucksache 17/3195 vom 19. März 2015, S 30 berichtet. Jedenfalls Teilaspekte der Problematik werden durch den Gemeinsamen Runderlass verschiedener Ministerien vom 24. April 2015 über die Verbesserung der düngerechtlichen Überwachung durch Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörden und Düngbehörde (Nds.MBl. 2015, 443) aufgegriffen. Vor diesem Hintergrund kann kaum in Abrede genommen werden, dass ein berechtigtes Interesse an der Aufklärung der realen Verhältnisse in der Düngemittelbewirtschaftung besteht, nicht nur global gesehen, son-

dem auch in Bezug auf die Verhältnisse, mit denen sich der Auskunftssuchende vor Ort konfrontiert sieht.

Es sind auch keine Umstände dargetan, die eine Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen aus anderen Gründen als erheblich erscheinen lassen. Beeinträchtigt wird zwar das Interesse, persönliche und betriebliche Daten grundsätzlich für sich zu behalten. Nicht belegt ist demgegenüber, dass es sich bei den fraglichen Umweltinformationen um solche handelt, deren Verbreitung bei Dritten dem Betroffenen persönlich oder geschäftlich schaden könnten, wenn er sich in dem rechtlich zulässigen Rahmen bewegt. Soweit die Beklagte darauf eingeht, dass die Ortsgruppe des Klägers dazu neige, ihr gegebene Informationen nicht zutreffend wiederzugeben oder sachwidrig zu verwenden, ist dies dem allgemeinen Lebensrisiko zuzurechnen; jedenfalls hat der Gesetzgeber mit seinen verschiedenen die Informationsfreiheit betreffenden Gesetzen deutlich gemacht, dass er in der allgemeinen Möglichkeit des Missbrauchs der Informationsfreiheit keine hinlänglichen Grund für deren Einschränkung sieht.

Der Informationsanspruch scheidet auch nicht mit Rücksicht auf § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG aus. Nach dieser Vorschrift dürfen Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

Eine Übermittlung erfolgt dann nicht ohne rechtliche Verpflichtung, wenn es sich - wie hier - um notwendige Antragsunterlagen in einem Genehmigungsverfahren handelt (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 9 UIG Rdnr. 45). Zwar hätte der Bauherr die Freiheit, von dem Genehmigungsantrag an sich Abstand zu nehmen. Stellt er ihn jedoch, ist die Beifügung der erforderlichen Unterlagen nicht mehr in seine Handlungsfreiheit gestellt.

Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob der Betroffene der Beklagten seine Informationen unter dem Gesichtspunkt „freiwillig“ gegeben hat, als er der Beklagten

auf privatrechtlicher Basis möglicherweise den Auftrag zur Erstellung des Qualifizierten Flächennachweises erteilt hat. Nicht hierauf kommt es an, sondern auf die Anforderung der Stellungnahme durch die Genehmigungsbehörde. Das gilt auch dann, wenn die Genehmigungsbehörde der Beklagten den Qualifizierten Flächennachweis nicht mehr gesondert übermitteln musste, weil diese ihn - privatrechtlich - selbst angefertigt hatte.

In diesem Zusammenhang ist ohne Erkenntniswert, dass der neue Gemeinsame Runderlass in seiner Anlage 7 eine Einverständniserklärung des Betroffenen dafür vorsieht, dass Daten aus seinem Antrag für Agrarförderung genutzt werden dürfen, und diese Erklärung als freiwillig kennzeichnet. Sie betrifft lediglich Angaben in einem Förderantrag, nicht dagegen Angaben, die von der Genehmigungsbehörde für die Genehmigung eines Bauvorhabens angefordert werden. Im Übrigen kann ein solcher Runderlass mangels Normqualität nicht mit Autorität für die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen herangezogen werden.

Die Nebenentscheidungen beruhen auf den §§ 162 Abs. 3 VwGO, 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 158 Abs. 2, 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bremer

Vogel

Dr. Claaßen

Beglaubigt  
Lüneburg, 30.03.2016

Warnecke  
Justizamtsinspektor  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle



**NIEDERSÄCHSISCHES  
OBERVERWALTUNGSGERICHT**



Az.: 2 LB 69/15  
2 A 2748/12

**BESCHLUSS**

In der Verwaltungsrechtssache

des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND),  
Landesverband Niedersachsen e.V., vertreten durch die Vorsitzende,  
Goebenstraße 3 a, 30161 Hannover,

Klägers und  
Berufungsbeklagten,

Proz.-Bev.:

Rechtsanwalt Dr. Niederstadt,  
Sonnenweg 16, 30171 Hannover, - D37D4391 -

g e g e n

die Landwirtschaftskammer Niedersachsen,  
Geschäftsbereich Verwaltung, Fachbereich Personal und Recht,  
Mars-la-Tour-Straße 1 - 13, 26121 Oldenburg, - 1.33 4/13 -

Beklagte und  
Berufungsklägerin,

Beigeladen:



Proz.-Bev.:

Rechtsanwältin Garms-Meyer,  
Gnarrenburger Straße 64, 27432 Bremervörde, - 00058/13 GM/OEFR/I-V -

Streitgegenstand: Auskunftsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz

hat das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht - 2. Senat - am 24. März 2016 beschlossen:

Das Verfahren wird aufgrund übereinstimmender Erledigungserklärungen eingestellt.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Stade - 2. Kammer - vom 19. Juni 2014 wird für unwirksam erklärt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

### **G r ü n d e**

Nachdem die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen und das Urteil des Verwaltungsgerichts für unwirksam zu erklären (§ 173 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO in entsprechender Anwendung). Über die Kosten des Verfahrens ist gemäß § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes nach billigem Ermessen zu entscheiden.

Billigem Ermessen entspricht es hier, die Kosten der Beklagten aufzuerlegen, weil sie den geltend gemachten Informationsanspruch der Sache nach erfüllt hat. Mehr Informationen als durch die Bereitstellung der Verwaltungsvorgänge durch die Beklagte zur Akteneinsicht - die in der mündlichen Verhandlung des Obergerverwaltungsgerichts genommen wurde - und durch die Abgabe zusätzlicher Erklärungen der Beklagten zur Abwesenheit von Unterlagen, die der Kläger in den Verwaltungsvorgängen erwartet hatte, hätte der Kläger auch aufgrund einer streitigen Entscheidung des Senats nicht erhalten können.

Unabhängig von der Frage, ob die Beklagte in einem informationsfreiheitsrechtlichen Streit zur Vorlage der Verwaltungsvorgänge, die die streitigen Informationen enthielten, überhaupt verpflichtet war, widerstreitet das Ergebnis dieser Billigkeitserwägung jedenfalls nicht dem Erkenntnisstand des Senats bis zur Abgabe der Erledigungserklärungen.

Der Senat hätte die Beklagte als informationspflichtige Stelle im Sinne der §§ 2 NUIG, 2 UIG schon deshalb angesehen, weil sie faktisch (jedenfalls teilweise) Unterlagen zu ihren Vorgängen genommen hat, die im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlich erfolgten Stellungnahme im Genehmigungsverfahren angefallen sind. Sie ist zwar unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt aktenführende Behörde im Genehmigungsverfahren - insoweit hat sich der Kläger offenbar vorschnell mit Auskünften der eigentlichen Genehmigungsbehörden zufrieden gegeben -, hat aber dem Senat gegenüber ausdrücklich erklärt, sie halte diese Unterlagen auch nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens weiterhin vor, um der Genehmigungsbehörde auf Nachfrage ggf. weitere Auskünfte geben zu können. Das reicht zur Begründung ihrer Stellung als informationspflichtige Stelle aus.

Der Senat geht nicht davon aus, dass die Beklagte über weitere als die vorgelegten Unterlagen verfügt (hat). Die Vorstellung des Klägers, die Beklagte sei rechtlich verpflichtet gewesen, einen bestimmten - weitergehenden - Mindestbestand an Unterlagen bereitzuhalten, geht fehl. Durch Rechtsnormen war die Genehmigungsbehörde nicht verpflichtet, im Genehmigungsverfahren ganz bestimmte Unterlagen vom Bauherrn einzufordern; im Außenrechtsverhältnis oblag es vielmehr ausschließlich der Genehmigungsbehörde, ihre diesbezüglichen Anforderungen zu definieren (vgl. insoweit z.B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 9.8.2011 - 1 ME 107/11 -, DVBl. 2011, 1297; Beschl. v. 18.7.2012 - 12 LA 114/11 -, BauR 2012, 1769; Beschl. v. 29.11.2013 - 12 LA 26/13 -, NVwZ-RR 2014, 339). Soweit ihre Praxis durch interne Erlasse gesteuert wurde (die schon mangels hinreichender prozeduraler Verfahren zur Ausschöpfung vorhandener Erfahrungen und des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnis keine normkonkretisierende Wirkung haben, vgl. zu solchen Anforderungen z.B. OVG Lüneburg, Urt. v. 4.12.2015 - 1 LC 178/14 -, juris Rdnrn. 85 ff.; zur Rechtsqualität solcher Erlasse u.a. Saurer, NVwZ 2016, 201; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2016, 314), war hier noch nicht der Gemeinsame Runderlass verschiedener Ministerien vom 24. April 2015 über die Verbesserung der düngerechtlichen Überwachung durch Zusammenarbeit zwischen Ge-

nehmigungsbehörden und Düngbehörde (Nds.MBl. 2015, 443) einschlägig, sondern allenfalls frühere Erlasse, deren Existenz und näherer Inhalt sich mangels aktueller Kenntnisse der Beklagten jedoch nicht mehr hat aufklären lassen. Immerhin ist durch Bezugnahmen in gerichtlichen Entscheidungen (OVG Lüneburg, Urt. v. 10.2.2000 - 3 K 432/98 -, NdsVBl. 2001, 138; Beschl. v. 23.1.2003 - 7 ME 203/03 -, RdL 2003, 97; VG Osnabrück, Beschl. v. 14.2.2002 - 2 B 57/01 u.a. -, NdsVBl. 2002, 253; VG Oldenburg, Urt. v. 12.11.2009 - 5 A 916/09 -, juris) und öffentlich zugänglichen Quellen (vgl. z.B. im Internetauftritt der Beklagten:

[www.ktbl.de/fileadmin/user\\_upload/Allgemeines/Download/Rechtliche\\_Rahmenbedingungen\\_Tierhaltung/Wirtschaftsduengermanagement.pdf](http://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Allgemeines/Download/Rechtliche_Rahmenbedingungen_Tierhaltung/Wirtschaftsduengermanagement.pdf); dort jedenfalls früher auch noch die „Rahmenvereinbarung über die überbetriebliche Verwertung organischer Nährstoffe“ in der Fassung vom 6.9.2003 verfügbar, u.a. mit dem Text: „Der QFN ist Prüfinstrument, ob ein Betrieb anfallende bzw. aufnehmende organische Nährstoffträger ordnungsgemäß verwerten kann. Er ist Bestandteil dieser Vereinbarung und gilt in der jeweils vom Land erlassenen Fassung.“; siehe zu diesem Rahmenvertrag auch VG Oldenburg, Beschl. v. 22.7.2015 - 5 B 1754/15 -, juris) mehr als wahrscheinlich, dass es eine erlassgesteuerte Verwaltungspraxis gab. Dies lässt jedoch keinen Rückschluss darauf zu, dass die Beklagte entgegen allen Grundsätzen geordneter Verwaltung gehalten gewesen wäre, anstelle der Genehmigungsbehörde wesentliche Teile der Genehmigungsvorgänge bei sich zu führen. Ob sie diese Aufgabe behördlich in anderem Zusammenhang mit den anstehenden Änderungen des Düngerechts übertragen bekommen wird, ist eine andere Frage, die nicht auf die Vergangenheit zurückwirkt.

Im Falle einer streitigen Entscheidung hätte der Senat möglicherweise die Frage unentschieden gelassen, ob die Ausbringung von Gülle, Gärresten u.ä. zugleich eine Emission im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG darstellt, sodass der Zugang zu Informationen hierüber nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden dürfte. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass der Ausdruck "Emissionen" die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden bezeichnet; es komme darauf an, dass ein Stoff aus der Anlage austrete (Urt. v. 24.9.2009 - 7 C 2.09 -, BVerwGE 135, 34 = NVwZ 2010, 189). Zu Anlagen in diesem Sinne zählen nicht landwirtschaftliche Nutzflächen (OVG Lüneburg, Urt. v. 27.11.2013 - 1 KN 149/12 -, BauR 2014, 1039). Die Ausbringung der genannten Stoffe stellt deshalb eine vergleichbare Externalisierung

dar, was eine unmittelbare oder analoge Anwendung der genannten Vorschrift jedenfalls nicht als fernliegend erschienen lässt. Im Übrigen gibt die Beklagte selbst in ihrem Internetauftritt Handreichungen zur „Verminderung von Emissionen bei der Ausbringung organischer Dünger“.

Soweit im Berufungsverfahren schwerpunktmäßig von den Beteiligten erörtert worden ist, ob die abgefragten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG darstellen, hat die Beklagte in ihren Darstellungen dem Umstand zu wenig Gewicht beigemessen, dass sich die Auslegung dieser Begriffe am gewachsenen wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnis orientiert (BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 - 7 C 18.08 -, NVwZ 2009, 1113; Beschl. v. 25.7.2013 - 7 B 45.12 -, juris). Ein Interesse an der Nichtverbreitung ist dann anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Die Darlegung solcher Umstände obliegt zunächst dem Betroffenen (§ 9 Abs. 1 Satz 5 UIG), informationsbegehrenden Dritten gegenüber sodann aber der auskunftspflichtigen Stelle. Insoweit genügt in Fällen der vorliegenden Art nicht der Hinweis, dass Rückschlüsse auf die betriebliche Struktur möglich würden, wenn deren Kenntnis dem Wettbewerber in Wahrheit gar keine Vorteile bietet, etwa weil die Geschäftsabläufe bei der Wirtschaftsdüngerverwertung ohnehin kaum Variationsmöglichkeiten erlauben. Hinreichend konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen waren nach diesem Maßstab bislang nicht hinreichend vorgetragen.

Dabei sind von der Beklagten geltend gemachte Ablehnungsgründe schon deshalb besonders sorgfältig zu prüfen, weil sie in einem Interessenwiderstreit steht. Sie gibt als Behörde der Genehmigungsbehörde gegenüber eine Stellungnahme zu Unterlagen ab, die sie nach ihren eigenen Angaben - möglicherweise - selbst privatwirtschaftlich erstellt hat. Dass ein und dieselbe Stelle einen Antrag für Private erarbeitet und sodann selbst behördlich prüft, entspricht nicht dem Regelfall staatlichen Handels, zumal dann, wenn nicht einmal eine personelle und organisatorische Trennung zwischen Beratung und rechtlicher Prüfung eingerichtet worden ist, wofür hier nichts spricht. Dieser Interessenwiderstreit setzt sich im Verfahren nach dem UIG fort; die Beklagte ist der Gefahr ausgesetzt, nicht den Betroffenen zu schützen, sondern ihr eigenes Geschäftsmodell.

Zu berücksichtigen ist zwar, dass der Landesgesetzgeber der Beklagten einen rechtlichen Rahmen gegeben hat, der einen solchen Interessenwiderstreit in mancherlei Hinsicht institutionalisiert. Diese gesetzgeberischen Vorgaben hindern z.B. daran, die von einem Gericht mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragte Landwirtschaftskammer mit der Begründung als befangen abzulehnen, sie sei „verlängerter Arm der Landwirte“ (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 9.5.2008 - 1 OB 87/08 -, RdL 2008, 252). Im Agrarförderungsrecht ist gerichtlich nicht beanstandet worden, dass die Beklagte auf der einen Seite als Genehmigungsbehörde tätig wird, auf der anderen Seite die Antragsteller durch Betriebsberater bei der Antragstellung unterstützt; erörtert worden ist dies allerdings auch nur unter dem Gesichtspunkt, ob die Beratung den Antragsteller von seiner Verantwortlichkeit für falsche Angaben befreit (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 20.12.2012 - 10 LB 191/11 -, AUR 2013, 112 = RdL 2013, 170). Gleichwohl ist bei der Überprüfung von Entscheidungen der Beklagten in Verfahren nach dem Umweltinformationsgesetz der Umstand nicht auszublenden, dass diese auch von Eigeninteressen geleitet sein könnten. Der Senat hält deshalb zumindest für unerlässlich, dass die geltend gemachten Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 1 UIG von der Beklagten detailliert substantiiert werden, was hier in Bezug auf den Charakter als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bislang nicht im erforderlichen Maße geschehen war.

Soweit hiernach auf die Ablehnungsgründe des § 9 Abs. 1 Nr. 1 UIG zurückzugreifen war - diese Vorschrift wird als bereichsspezifische datenschutzrechtliche Regelung aufgefasst (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 9 UIG Rdnr. 6; VGH Mannheim, Beschl. v. 16.10.2014 - 10 S 2043/14 -, DVBl. 2014, 1600) -, kann im Ergebnis offen bleiben, ob diese Vorschrift auf die Beigeladene als juristische Person überhaupt anwendbar ist, was teilweise jedenfalls für den Fall angenommen wird, dass - wie hier - eindeutig feststeht, welche natürliche Person oder welche wenige Personen dahinterstehen (vgl. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: März 2010, § 9 UIG Rdnr. 8). Wäre dies anders zu sehen, hätten die Interessen der Gesellschafter selbst in den Blick genommen und diese beigeladen werden müssen; letztere Notwendigkeit ist im Berufungsverfahren allerdings wegen der einschränkenden Tenorierung des Verwaltungsgerichts entfallen. Unbeschadet dessen ergibt sich aus einer Anwendung dieser Norm kein für die Beklagte und die Beigeladene günstigeres Ergebnis. Der Senat sieht die gesetzliche Beschränkung auf Fälle der „erheblichen“ Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen als verfassungsrechtlich unbedenklich an, weil von vornhe-

rein nur umweltrelevante Informationen in Rede stehen. Mit anderen Worten sind Umstände aus dem datenschutzrechtlich besonders schutzbedürftigen engeren privaten Lebensbereich (vgl. Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rdnr. 42) typischerweise nicht erfasst, sondern nur Informationen über ein „Heraustreten“ des Betroffenen in die Außenwelt, das mit Einwirkungen auf die Umwelt verbunden ist, wie hier die Verbringung von Nährstoffen auf landwirtschaftliche Flächen. Je mehr der Bürger verändernd auf seine Umwelt einwirkt; desto geringer wird sein Anspruch auf Privatheit dieses Vorgangs.

Zur weiteren Präzisierung der Ablehnungsvoraussetzungen ist das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 24. September 2009 (- 7 C 2.09 -, BVerwGE 135, 34 = DVBl. 2009, 1576) davon ausgegangen, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen überwiege im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG nur dann, wenn mit dem Antrag auf Zugang zu Informationen ein Interesse verfolgt werde, das über das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit hinausgehe, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten. Ein solches überwiegendes Interesse dürfte nicht erst dann zu bejahen sein - wie die Beklagte meint -, wenn konkrete örtliche Missstände Aufklärung verlangen, sondern auch dann, wenn ein weit verbreiteter Missstand zu beklagen ist. Für Letzteres spricht hier einiges. Dass Handlungsbedarf besteht, zeigt schon die Beklagte selbst mit ihren jährlichen Nährstoffberichten auf. Seit längerem ist bekannt, dass das Düngemittelrecht den europarechtlichen Vorgaben nicht mehr genügt (vgl. z.B. Bundestagsdrucksachen 18/322, 18/4981 und 18/5992). Infolgedessen wird seit einiger Zeit an einer Novellierung des Düngegesetzes gearbeitet (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7557 vom 17. Februar 2016). Auch ein Verordnungsentwurf für eine Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen liegt bereits vor (Stand: 16. Dezember 2015).

Auch in Niedersachsen sind weitere Maßnahmen als notwendig erkannt worden (vgl. Landtagsdrucksachen 17/1523, 17/2311 und 17/3666; vgl. auch 17/5113; ferner Stenographischer Bericht zur 89. Sitzung des Nds. Landtages vom 18. Februar 2015, S. 8987 ff.). Zunächst hat man zur besseren Übersicht über die tatsächlichen Verhältnisse die jährlichen „Nährstoffberichte“ der Beklagten eingeführt (zuletzt 2014/2015). In der Sache verfolgte man ferner - ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen - das Projekt eines „Güllekatasters“. Nach längerem Streit kam es im Mai 2014 zu einer Presseverlautbarung des zuständigen Ministeriums, wonach man sich mit den Interessenvertretungen

der Landwirtschaft auf ein „Nährstoffkataster“ geeinigt habe, für welches der Entwurf eines gemeinsamen Runderlasses in die Anhörung gegangen sei. Über den Fortgang wurde in der Landtagsdrucksache 17/3195 vom 19. März 2015, S 30 berichtet. Jedenfalls Teilaspekte der Problematik werden durch den Gemeinsamen Runderlass verschiedener Ministerien vom 24. April 2015 über die Verbesserung der düngerechtlichen Überwachung durch Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörden und Düngbehörde (Nds.MBl. 2015, 443) aufgegriffen. Vor diesem Hintergrund kann kaum in Abrede genommen werden, dass ein berechtigtes Interesse an der Aufklärung der realen Verhältnisse in der Düngemittelbewirtschaftung besteht, nicht nur global gesehen, sondern auch in Bezug auf die Verhältnisse, mit denen sich der Auskunftssuchende vor Ort konfrontiert sieht.

Es sind auch keine Umstände dargetan, die eine Beeinträchtigung der Interessen des Betroffenen aus anderen Gründen als erheblich erscheinen lassen. Beeinträchtigt wird zwar das Interesse, persönliche und betriebliche Daten grundsätzlich für sich zu behalten. Nicht belegt ist demgegenüber, dass es sich bei den fraglichen Umweltinformationen um solche handelt, deren Verbreitung bei Dritten dem Betroffenen persönlich oder geschäftlich schaden könnten, wenn er sich in dem rechtlich zulässigen Rahmen bewegt. Soweit die Beklagte darauf eingeht, dass die Ortsgruppe des Klägers dazu neige, ihr gegebene Informationen nicht zutreffend wiederzugeben oder sachwidrig zu verwenden, ist dies dem allgemeinen Lebensrisiko zuzurechnen; jedenfalls hat der Gesetzgeber mit seinen verschiedenen die Informationsfreiheit betreffenden Gesetzen deutlich gemacht, dass er in der allgemeinen Möglichkeit des Missbrauchs der Informationsfreiheit keine hinlänglichen Grund für deren Einschränkung sieht.

Der Informationsanspruch scheidet auch nicht mit Rücksicht auf § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG aus. Nach dieser Vorschrift dürfen Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

Eine Übermittlung erfolgt dann nicht ohne rechtliche Verpflichtung, wenn es sich - wie hier - um notwendige Antragsunterlagen in einem Genehmigungsverfahren handelt (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 9 UIG Rdnr. 45). Zwar hätte der Bauherr die Freiheit, von dem Genehmigungsantrag an sich Abstand zu nehmen. Stellt er ihn jedoch, ist die Beifügung der erforderlichen Unterlagen nicht mehr in seine Handlungsfreiheit gestellt.

Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob der Betroffene der Beklagten seine Informationen unter dem Gesichtspunkt „freiwillig“ gegeben hat, als er der Beklagten auf privatrechtlicher Basis möglicherweise den Auftrag zur Erstellung des Qualifizierten Flächennachweises erteilt hat. Nicht hierauf kommt es an, sondern auf die Anforderung der Stellungnahme durch die Genehmigungsbehörde. Das gilt auch dann, wenn die Genehmigungsbehörde der Beklagten den Qualifizierten Flächennachweis nicht mehr gesondert übermitteln musste, weil diese ihn - privatrechtlich - selbst angefertigt hatte.

In diesem Zusammenhang ist ohne Erkenntniswert, dass der neue Gemeinsame Runderlass in seiner Anlage 7 eine Einverständniserklärung des Betroffenen dafür vorsieht, dass Daten aus seinem Antrag für Agrarförderung genutzt werden dürfen, und diese Erklärung als freiwillig kennzeichnet. Sie betrifft lediglich Angaben in einem Förderantrag, nicht dagegen Angaben, die von der Genehmigungsbehörde für die Genehmigung eines Bauvorhabens angefordert werden. Im Übrigen kann ein solcher Runderlass mangels Normqualität nicht mit Autorität für die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen herangezogen werden.

Die Nebenentscheidungen beruhen auf den §§ 162 Abs. 3 VwGO, 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 158 Abs. 2, 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bremer

Vogel

Dr. Claaßen

Beglaubigt  
Lüneburg, 30.03.2016

Warnecke  
Justizamtsinspektor  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

