



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 16.15
OVG 12 B 13.13

Verkündet
am 23. Februar 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 23. Februar 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer
und Böhmnn

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Januar 2015 in der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 27. Mai 2015 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, eine Stadt, begehrt von der Beklagten Zugang zu Informationen über die Planfeststellungsabschnitte (PFA) 16 Fürth Nord, S-Bahn Nürnberg - Forchheim und 22 Bamberg des Verkehrsprojektes Deutsche Einheit Schiene Nr. 8 (VDE 8).
- 2 Mit Schreiben vom 8. Juni 2011 beantragte die Klägerin unter Berufung auf das Umweltinformationsgesetz den Zugang zu zahlreichen Informationen bei der

ehemaligen Beklagten, der DB ProjektBau GmbH. Diese lehnte den Antrag mit der Begründung ab, sie sei als privatrechtliches Unternehmen nicht informationspflichtig. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2011 beantragte die Klägerin den Zugang zu Informationen zu weiteren Themenkomplexen bei der ehemaligen Beklagten, den diese ebenfalls ablehnte. Der Klägerin müssten viele der begehrten Unterlagen aus dem Planfeststellungsverfahren bekannt sein.

- 3 Am 11. Oktober 2011 erhob die Klägerin Klage vor dem Verwaltungsgericht. Im Dezember 2011 und Oktober 2012 beantragte sie den Zugang zu weiteren Informationen bei der ehemaligen Beklagten und erweiterte die Klage entsprechend. Das Verwaltungsgericht trennte das Verfahren hinsichtlich einzelner Klageanträge ab.
- 4 Mit Urteil vom 29. Mai 2013 verurteilte das Verwaltungsgericht die ehemalige Beklagte, der Klägerin Zugang zu einer Reihe von Informationen im Wege der Akteneinsicht zu gewähren. Hinsichtlich der nachträglich in das Klageverfahren einbezogenen Anträge wies es die Klage als unzulässig ab, weil es an der erforderlichen Antragstellung vor Klageerhebung fehle.
- 5 Die Klägerin und die Beklagte legten die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung ein.
- 6 Auf die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 28. Januar 2015 die ehemalige Beklagte über die erstinstanzliche Verurteilung hinaus verurteilt, der Klägerin Zugang zu einer weiteren Information (aktualisierte Fassung des Rahmengutachtens "Landwirtschaftliche Flächen für den Bau der S-Bahn Nürnberg-Forchheim" vom 15. November 2010) zu gewähren. Die Berufung der Klägerin hat es im Übrigen und die Berufung der ehemaligen Beklagten insgesamt zurückgewiesen.
- 7 Einer Sachentscheidung stehe nicht entgegen, dass das Verwaltungsgericht einen Teil der Klageanträge abgetrennt und darüber gesondert entschieden habe. Hinsichtlich zweier Informationen, zu denen die Klägerin Zugang bei der damaligen Beklagten erst nach Klageerhebung beantragt habe, sei die Klage-

änderung nicht sachdienlich und die Klage insoweit unzulässig. Hinsichtlich des Rahmengutachten "Landwirtschaftliche Flächen" 2010 sei die Klageänderung dagegen sachdienlich. Die Klägerin sei anspruchsberechtigt nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Die Beklagte sei eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Bei dem Rahmengutachten "Landwirtschaftliche Flächen" 2010 handele es sich um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 UIG. Dem Zugang zu den Informationen könne die Beklagte nicht den Ausschlussgrund des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG entgegenhalten. Für informationspflichtige Stellen, die nicht Träger materieller Grundrechte seien, sei der einfach-gesetzliche Schutz der Geheimnisse nicht ausgeschlossen. Es handele sich jedoch nicht um exklusives kaufmännisches Wissen. Die Informationsanträge der Klägerin seien auch nicht wegen Missbräuchlichkeit nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG ausgeschlossen. Das Verwaltungsgericht habe die Beklagte zu Recht zum Zugang zu einzelnen Informationen verurteilt. Die Beweisaufnahme habe ergeben, dass der Beklagten die Informationen tatsächlich vorlägen. Das Vorliegen aktuellerer Informationen und der Informationsgehalt stelle die Umweltinformationseigenschaft im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG nicht in Frage. Ein anzuerkennendes Interesse an der Geheimhaltung von Informationen aus dem Jahr 1995 habe die Beklagte mit Blick auf das Alter der Informationen nicht dargelegt.

- 8 Zur Begründung ihrer vom Obergericht zugelassenen Revision macht die Beklagte geltend: Das erstinstanzliche Urteil sei als Teilurteil prozessual unzulässig. Die Klage sei unzulässig, soweit die Klägerin keine Anträge bei der ehemaligen Beklagten vor Klageerhebung gestellt habe. Unabhängig davon stehe der Klägerin der weiterverfolgte Anspruch nicht zu. Die Beklagte sei keine informationspflichtige Stelle im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Als juristische Person des Privatrechts sei sie Trägerin von Grundrechten, in die durch die Auferlegung einer Informationspflicht eingegriffen werde. Sie sei beim Bau von Schienenwegen und Bahnhöfen nach der Privatisierung der Bundesbahn nicht (mehr) mit öffentlichen Aufgaben betraut. Ihre Tätigkeit stehe nicht im Zusammenhang mit der Umwelt. Insoweit sei bei der Aufgabenwahrnehmung eine Einbindung in den Vollzug des Umweltrechts erforderlich; die Beklagte sei lediglich Adressat von Umweltschutzvorschriften. Sie unterliege auch

nicht der Kontrolle des Bundes. Die Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG bedürfe einer teleologischen Reduktion, weil für die Eisenbahnen des Bundes die Eigentümerstellung den Bund aufgrund der europarechtlichen, verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Vorgaben nicht in die Lage versetze, maßgeblichen Einfluss zu nehmen. Das Berufungsurteil verstoße gegen § 2 Abs. 3 UIG, weil es den Begriff der Umweltinformation zu weit auslege. Umweltinformationen seien nur solche Unterlagen, die auf den Grundlagen für eine Planung aufbauend die darin enthaltenen Aussagen auf eine konkret geplante Maßnahme agglomerierten und einen Bezug zum Vollzug des Umweltrechts aufwiesen. Bei der Prüfung des Ausschlussgrundes des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG werde die Bedeutung des Vergaberechts verkannt. Zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung dürften bei der Ausschreibung von Bauleistungen Kostenberechnungen und -schätzungen den Bewerbern nicht bekannt sein.

9 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29. Mai 2013 und das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Januar 2015 in der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 27. Mai 2015 zu ändern, die Berufung der Klägerin insgesamt zurückzuweisen und die Klage insgesamt abzuweisen.

10 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

12 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat sich zur Anspruchsberechtigung der Klägerin und zur Anspruchsverpflichtung der Beklagten geäußert.

13 Durch Vertrag vom 10. Juni 2015 sind gemäß § 123 Abs. 2 des Umwandlungsgesetzes unter anderem die Projektmanagementfunktionen Netz einschließlich des ihnen zugeordneten Vermögens von der ehemaligen Beklagten abgespal-

ten und auf die jetzige Beklagte übertragen worden. Nach § 5 Nr. 5.5 des Vertrages sind sämtliche Unterlagen und sonstigen Datenträger, die diesen Funktionen zuzuordnen sind, übertragen worden. Durch Vertrag vom 10. März 2016 ist mit Wirkung vom 1. April 2016 die ehemalige Beklagte mit der DB International GmbH unter Auflösung ohne Abwicklung nach § 2 Nr. 1 Umwandlungsgesetz verschmolzen worden, die nunmehr als DB Engineering & Consulting GmbH firmiert. Durch Erklärung in der mündlichen Verhandlung vom 23. Februar 2017 hat die Klägerin die Klage gegen die jetzige Beklagte gerichtet. Diese hat das Verfahren aufgenommen.

II

- 14 Die zulässige Revision der Beklagten ist unbegründet. Das Berufungsurteil verstößt nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat die Beklagte zu Recht unter teilweiser Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts zur Gewährung von Zugang zu einer weiteren Information verurteilt und ihre Berufung zurückgewiesen.
- 15 1. Die Klage ist hinsichtlich der Anträge zulässig, denen die Vorinstanzen stattgegeben haben.
- 16 a) Die auf Informationszugang gerichtete Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft. Weil der Gesetzgeber private Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 Umweltinformationsgesetz (UIG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643) nicht mit der Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten ausgestattet hat, ist gerichtlicher Rechtsschutz im Wege der Leistungsklage zu gewähren.
- 17 b) Die Klägerin hat ihre Klage zu Recht auf die jetzige Beklagte umgestellt, da diese im maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt an die Stelle der früheren Beklagten getreten war. Für die Beurteilung kommt es mangels entgegenstehender Regelungen im Umweltinformationsgesetz auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung an. Zu diesem Zeitpunkt war aufgrund der Vermögensabspaltung und der Übertragung der Projektmanagementfunktionen von der

DB ProjektBau GmbH auf die DB Netz AG ein Wechsel auf der Seite des Anspruchsgegners eingetreten. Dass die Klägerin dem durch Umstellung der Klage Rechnung getragen hat, stellt keine im Revisionsverfahren gemäß § 142 Abs. 1 VwGO unzulässige Klageänderung dar. Aus umweltinformationsrechtlicher Sicht steht die zwischen privatrechtlichen Personen, die unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG fallen, stattfindende vertragliche Übertragung der im Zusammenhang mit den jeweils begehrten Umweltinformationen stehenden Aufgaben einschließlich der Verfügungsgewalt über diese Informationen einem Zuständigkeitswechsel zwischen informationspflichtigen Behörden gleich. Denn § 3 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG hat zur Folge, dass die Anspruchsverpflichtung und damit die Passivlegitimation auf die dadurch zuständig werdende Stelle übergeht. Dieser Anknüpfung der materiell-rechtlichen Regelung an eine vertragliche Aufgabenverlagerung hat das Prozessrecht Rechnung zu tragen, indem es den Parteiwechsel in dieser Konstellation in gleicher Weise wie bei einem behördlichen Zuständigkeitswechsel (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2001 - 5 C 21.00 - NVwZ 2002, 483 <484> m.w.N.) nicht als Klageänderung behandelt, sondern dafür eine bloße Rubrumsberichtigung genügen lässt.

- 18 c) Der Zulässigkeit der Klage steht nicht entgegen, dass die Klägerin den Zugang zu einigen Informationen erst nach Klageerhebung bei der Beklagten beantragt hat. Aus dem Prozessrecht ergibt sich keine Notwendigkeit eines Antrages vor Erhebung der allgemeinen Leistungsklage (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2001 - 2 C 48.00 - BVerwGE 144, 350 <355 f.>, Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 42 Rn. 69; Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, Vorb § 40 Rn. 8a). Für die von der Beklagten geforderte entsprechende Anwendung des Antragserfordernisses nach § 75 Satz 1, § 68 Abs. 2 VwGO fehlt es an einer planwidrigen Regelungslücke. Zur weiteren Begründung wird auf die Ausführungen des Senatsurteils vom selben Tage unter II.1.a) cc) verwiesen, das in dem zwischen den Beteiligten geführten Parallelverfahren - 7 C 31.15 - ergangen ist.
- 19 2. Die Klage ist im Umfang der stattgebenden Tenorierung im Berufungsurteil auch begründet.

- 20 Im Einklang mit Bundesrecht geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass die Klägerin als Gemeinde hinsichtlich der begehrten Informationen anspruchsberechtigt nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG ist. Die Beklagte ist als juristische Person des Privatrechts informationspflichtige Stelle im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG, weil sie bei der Planung und dem Bau von Schienenwegen sowohl öffentliche Aufgaben wahrnimmt als auch öffentliche Dienstleistungen erbringt, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen. Das vom Oberverwaltungsgericht zugrunde gelegte weite Verständnis des Begriffs der Umweltinformationen (§ 2 Abs. 3 UIG) ist bundesrechtlich ebenso wenig zu beanstanden wie seine Auslegung der Ausschlussgründe nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 und § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG. Zur weiteren Begründung wird auf die Ausführungen unter II.1.b) im Urteil vom selben Tage im Parallelverfahren - 7 C 31.15 - Bezug genommen.
- 21 Hiervon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht ohne Bundesrechtsverstoß die Berufung der Beklagten zurückgewiesen und sie zur Gewährung von Zugang zu einer weiteren Information verurteilt.
- 22 a) Die von der Beklagten erhobenen Einwände gegen die Einstufung der von der Klägerin begehrten Informationen als Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG durch das Oberverwaltungsgericht greifen nicht durch.
- 23 Vielmehr hat das Oberverwaltungsgericht die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 Nr. 3 und 5 UIG hinsichtlich des Rahmenentwurfplans mit Stand 1995 für den PFA 22 Bamberg, des Arbeitsberichts 401 der R. GmbH, der Kostenschätzungen für die PFA 14, 15, 17, 18/19 und 21 mit Stand 1995, des Schallgutachtens mit Kostenschätzung zu der Teilstrecke km 16,5 bis 16,8 (Kleingründlach) und des Rahmengutachtens "Landwirtschaftliche Flächen für den Bau der S-Bahn Nürnberg-Forchheim" vom Januar 2007 entsprechend seinem - wie dargelegt - bundesrechtlich nicht zu beanstandenden Maßstab zutreffend als gegeben angesehen. Sämtliche Informationen betreffen nach den nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen und daher für den Senat bindenden (§ 137 Abs. 2 VwGO) Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts Maßnahmen und Tätigkeiten, die einen Umweltbezug im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a UIG aufweisen, weil sie im Zusammenhang mit der Planung des

Schienenweges für die S-Bahn stehen. Dies gilt auch für das aktualisierte Rahmengutachten "Landwirtschaftliche Flächen für den Bau der S-Bahn Nürnberg-Forchheim" vom November 2010, weil die in diesem enthaltenen Grunderwerbspreise ungeachtet dessen, dass sie nicht mehr in die Nutzen-Kosten-Untersuchung (NKU) 2011 eingeflossen sind, weiter dem Bau des Schienenweges als Maßnahme im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG dienen.

- 24 b) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass dem Zugangsanspruch der Klägerin zu den Informationen, hinsichtlich derer die Beklagte zur Gewährung von Zugang verurteilt worden ist, Ablehnungsgründe nicht entgegenstehen.
- 25 aa) Im Einklang mit dem gebotenen Normverständnis hat das Oberverwaltungsgericht das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG verneint.
- 26 Soweit das Oberverwaltungsgericht eine hinreichende Darlegung der Beklagten dazu vermisst, dass das Bekanntwerden der im Rahmenentwurfsplan mit Stand 1995 enthaltenen Kostenschätzungen und der Kostenschätzungen für die PFA 14, 15, 17, 18/19 und 21 mit Stand 1995 auch heute noch zu einem wirtschaftlichen Schaden führen könne, steht dies im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats. Auch wenn das Umweltinformationsgesetz keine zeitlichen Vorgaben für die Anerkennung einer Umweltinformation als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis kennt, kann das berechtigte Interesse an einer Nichtverbreitung unternehmensbezogener Tatsachen mit fortschreitendem Zeitablauf abnehmen (vgl. zu Art. 54 der Richtlinie 2004/39/EG: BVerwG, Beschluss vom 4. November 2015 - 7 C 4.14 - Buchholz 404 IFG Nr. 16). Hiermit ist eine entsprechende Darlegungslast für die - für das Vorliegen von Ablehnungsgründen grundsätzlich darlegungspflichtige - informationspflichtige Stelle verknüpft. Hinsichtlich des Arbeitsberichts 401 der R. GmbH hat die Beklagte nicht dargelegt, welche Informationen im Falle einer Offenlegung des lediglich die Planung eines begrenzten Streckenabschnitts betreffenden Berichts bei der Vergabe von Zugtrassen durch die jetzige Beklagte zu welchem wirtschaftlichen Schaden führen könnten. Das erstmals im Revisionsverfahren geltend gemachte Vorlie-

gen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bezüglich des Schallgutachtens mit Kostenschätzung zu der Teilstrecke km 16,5 bis 16,8 (Kleingründlach) lässt sich aus den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht herleiten. Die Revision legt auch nicht dar, weshalb es sich bei den in den Rahmengutachten "Landwirtschaftliche Flächen für den Bau der S-Bahn Nürnberg-Forchheim" - Fassungen November 2010 und Januar 2007 - nach den bindenden tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts enthaltenen marktüblichen Grundstückspreisen um exklusives kaufmännisches Wissen handeln soll, welches geeignet ist, den beabsichtigten Grunderwerb in einer die Beklagte wirtschaftlich schädigenden Weise zu erschweren.

- 27 bb) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht den Ausschlussgrund der offensichtlichen Missbräuchlichkeit nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG verneint.
- 28 Der pauschale Einwand der Revision, die Klägerin verfüge "weitgehend" über die Informationen, genügt schon nicht den für diesen Ausschlussgrund geltenden Darlegungsanforderungen. Gegenstand des Zugangsanspruchs ist die einzelne Umweltinformation. Der Wortlaut des § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG, nach dem der Antrag abzulehnen ist, "soweit" das Bekanntgeben "der Information" nachteilige Auswirkungen hätte, erfordert die Darlegung des Ausschlussgrundes für jede einzelne Information. Wegen der inhaltlich vergleichbaren Formulierung des § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG, nach dem ein Antrag abzulehnen ist, "soweit" er "offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, ... es sei denn, das öffentliche Interesse ... überwiegt", ist auch hier von einer entsprechenden Erforderlichkeit der Darlegung auszugehen. Die informationspflichtige Stelle hat daher darzulegen, dass eine konkrete Umweltinformation dem Antragsteller bereits tatsächlich vorliegt. Dem genügt der unbestimmte Vortrag der Beklagten nicht.
- 29 3. Die Verfahrensrüge greift nicht durch. Bei dem Berufungsurteil handelt es sich nicht um ein unzulässiges Teilurteil. Das Verwaltungsgericht konnte die auf Zugang zu einzelnen Informationen gerichteten Klageanträge gemäß § 93 Satz 2 VwGO abtrennen und hierüber entscheiden, da die Anträge auf Zugang zu einzelnen Informationen einen teilbaren Streitgegenstand darstellen. Zur

weiteren Begründung wird auf die Ausführungen unter II.1.c) aa) im Urteil vom selben Tage im Parallelverfahren - 7 C 31.15 - verwiesen.

30 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmann