


Gericht:	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum:	10.06.2020
Aktenzeichen:	OVG 12 B 1.19
ECLI:	ECLI:DE:OVGBEBB:2020:0610.OVG12B1.19.00
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	Art 1 Abs 1 GG, Art 2 Abs 1 GG, Art 4 Abs 2f EGRL 4/2003, § 9 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG

Informationszugang zu personenbezogenen Daten (hier: Namen und Kontaktverbot) von Amtsträgern unterhalb der Referatsleitererebene; Ablehnung aufgrund einer erheblichen Beeinträchtigung der Interessen der hiervon Betroffenen; Abwägung zwischen dem Informations- und Geheimhaltungsinteressen kein unionsrechtlicher Zwang zur Gewährung des Zugangs zu personenbezogenen Daten

Orientierungssatz

1. Es spricht Vieles dafür, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG stets anzunehmen, sofern personenbezogene Daten veröffentlicht werden, und über die in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbsatz 2 UIG geforderte Abwägung des Geheimhaltungsinteresses der Betroffenen mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit Letzterem Geltung zu verschaffen.(Rn.21)
2. Die Ausnahme von einem im Grundsatz bestehenden Informationsanspruch ist dabei unter Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 RL 2003/4/EG eng auszulegen. Den unionsrechtlichen Vorgaben ist indes keine grundsätzliche Verpflichtung zur Weitergabe entsprechender Informationen zu entnehmen. Ihnen ist vielmehr im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung Rechnung zu tragen.(Rn.28) (Rn.29)
3. Für eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen ist es erforderlich, dass dem Geheimhaltungsinteresse ein gewisses Gewicht zukommt. Insoweit ist maßgeblich die Schutzwürdigkeit der personenbezogenen Daten zu berücksichtigen, die sich in erster Linie nach ihrer Art und dem Funktions- und Verwendungszusammenhang bestimmt.(Rn.22) Personenbezogene Daten die bisher nicht öffentlich zugänglich sind, sind grundsätzlich auch dann schutzwürdig, wenn sie lediglich der Sozialsphäre zuzuordnen sind.(Rn.23) Daten von Amts- und Funktionsträgern, die unterhalb der Referatsleitererebene tätig geworden sind, bedürfen dabei grundsätzlich eines größeren Schutzes als Daten, die höhere Amtsträger betreffen.(Rn.25)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, kein Datum verfügbar, 2 K 384.16
nachgehend BVerwG, 19. Mai 2021, 10 B 3/20, Beschluss
nachgehend BVerwG, 1. September 2022, 10 C 5/21, Urteil

Tenor

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22. November 2018 für wirkungslos erklärt.

Im Übrigen wird die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, sofern nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des jeweiligen Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin ist ein Unternehmen der Glasindustrie, das zu Gebühren nach der Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung herangezogen wird. Sie beabsichtigt, die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung zu klären. Sie beantragte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit Schreiben vom 11. Mai 2016 Zugang zu sämtlichen Informationen zur Kalkulation der Gebührensätze der Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung i.d.F. vom 1. August 2014, zum zugrundegelegten Verwaltungsaufwand sowie zur Entstehung der Verordnung. Das Ministerium entschied mit Bescheid vom 9. Juni 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 2. November 2016 der Klägerin gewünschte Aktenabschnitte in Kopie zuzusenden. Davon ausgenommen hatte sie im Ergebnis des weiteren Verlaufs des Verfahrens in der zur Gerichtsakte gereichten Anlage B 6 als personenbezogene Daten bezeichnete geschwärzte Informationen. Dies sind unter anderem Namen und Kontaktdaten (E-Mail-Adressen und Telefonnummern) von Bediensteten von Behörden unterhalb der Referatsleiterebene sowie von Mitarbeitern von Verbänden und Bundestagsfraktionen.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat die noch auf Offenlegung dieser Daten gerichtete Klage mit Urteil vom 22. November 2018 abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass dem Informationszugang der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Umweltinformationsgesetzes - UIG - entgegenstehe. Die Beklagte habe zwar nur in abstrakt-typisierender Weise geltend gemacht, die betroffenen Personen seien in Sorge, ihre Daten würden bei einer Offenlegung durch die Klägerin oder einen Dritten ins Internet gestellt werden. Damit sei nicht entsprechend den in der Rechtsprechung des Senats gestellten Anforderungen einzelfallbezogen substantiiert dargelegt, dass dem Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen ein erhebliches Gewicht zukomme. Dies sei jedoch nicht erforderlich, da nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie - RL 2003/4/EG - in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen sei. Auch Art. 7 und 8 der EU-Grundrechtecharta erforderten die Prüfung, ob ihre Einschränkung in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehe.
- 3 Die danach zu treffende Abwägungsentscheidung falle zu Lasten der Klägerin aus. Sie habe weder dargelegt noch sei sonst erkennbar, wie die Kenntnis der geschwärzten Namen und Kontaktdaten der Bediensteten unterhalb der Referatsleiterebene einen Beitrag

zum Umweltschutz leisten könne bzw. inwiefern sich aus diesen Informationen etwas zu einer möglichen Rechtswidrigkeit der Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung ableiten ließe. Auch soweit sie Zugang zu personenbezogenen Daten von Mitarbeitern von Verbänden bzw. Bundestagsfraktionen begehre, habe sie ein überwiegendes öffentliches Interesse nicht dargelegt.

- 4 Dagegen wendet sich die Klägerin mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung. Sie macht geltend, dass die angefochtene Entscheidung mit dem in der Umweltinformationsrichtlinie aufgestellten Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten einer Offenlegung nicht zu vereinbaren sei. Ferner seien nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 RL 2003/4/EG die in den Absätzen 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe eng auszulegen. Dies werde durch die Entstehungsgeschichte, den Sinn und Zweck sowie die systematische Auslegung der Richtlinie und die Rechtsprechung insbesondere des Europäischen Gerichtshofs bestätigt. Auch der Schutz der in der EU-Grundrechtecharta verbürgten Rechte der betroffenen Personen zwingt nicht zu der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG. Die Klägerin regt an, beim Europäischen Gerichtshof ein Vorabentscheidungsverfahren zur Klärung des Inhalts von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Buchst. f RL 2003/4/EG einzuleiten, sofern der Senat ihrem Verständnis der Normen nicht folgen wolle.
- 5 Die Beteiligten haben den Rechtsstreit in der Hauptsache in Bezug auf die in der Anlage B 6 als Dienst- und Amtsbezeichnungen bezeichneten geschwärzten Informationen übereinstimmend für erledigt erklärt, da die Beklagte zugesichert hat, insoweit den Zugang zu gewähren.
- 6 Im Übrigen beantragt die Klägerin,
- 7 1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22. November 2018 zu ändern und die Beklagte unter teilweiser Aufhebung ihres Bescheides vom 9. Juni 2016 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheides vom 2. November 2016 zu verpflichten, ihr Zugang zu den Informationen zu gewähren, die in der im erstinstanzlichen Verfahren am 31. Januar 2018 zu den Gerichtsakten gegebenen Anlage B 6 als geschwärzte personenbezogene Daten bezeichnet sind mit Ausnahme der Daten, die Unterlagen aus dem Jahr 2017 betreffen,
- 8 2. die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 9 Die Beklagte beantragt,
- 10 die Berufung zurückzuweisen.
- 11 Sie verteidigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergebe sich nichts zu Gunsten der Klägerin. Vielmehr wäre die nach dem Unionsrecht erforderliche Einzelfallabwägung der widerstreitenden Interessen hier ausgeschlossen, würden im Sinne der Auslegung der Klägerin bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG auf einer ersten Prüfungsstufe verneint werden. Eine Offenlegung der Kontaktdaten der Mitarbeiter unterhalb der Referatsleiterenebene sei auch nicht erforderlich, um eine vom Ministerium erlassene Rechtsverordnung auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen zu können.

- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakte und die von der Beklagten eingereichten Verwaltungsvorgänge verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 13 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren gemäß § 125 Abs. 1 i.V.m. § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen und das erstinstanzliche Urteil für wirkungslos zu erklären (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO analog).
- 14 Im Übrigen hat die zulässige Berufung der Klägerin keinen Erfolg. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Zugang zu den mit der Klage noch geltend gemachten Informationen, die in der Anlage B 6 als geschwärzte personenbezogene Daten bezeichnet sind. Insoweit ist der ablehnende Bescheid des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 9. Juni 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 2. November 2016 rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 15 1. Das Verwaltungsgericht, auf dessen Ausführungen der Senat insoweit Bezug nimmt (§ 130b Satz 2 VwGO), ist unbestritten zutreffend davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG für den von der Klägerin geltend gemachten Informationsanspruch vorliegen, da das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG ist und es sich bei den begehrten Informationen um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a) UIG handelt.
- 16 2. Dem Anspruch steht jedoch der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG entgegen. Danach ist der Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.
- 17 a) Bei den noch im Streit stehenden Daten (Namen und Kontaktdaten) handelt es sich den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts entsprechend, auf die wiederum verwiesen werden kann (§ 130b Satz 2 VwGO), um personenbezogene Daten.
- 18 b) Die Preisgabe der von der Klägerin begehrten personenbezogenen Daten würde auch gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG die Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigen.
- 19 Es ist gesetzlich nicht definiert, was im Umweltinformationsrecht unter dem Begriff „erheblich beeinträchtigt“ zu verstehen ist. Die Begriffsbestimmungen des § 2 UIG treffen dazu keine Aussage. Dies gilt ferner für den Katalog von Legaldefinitionen gemäß Art. 2 RL 2003/4/EG und völkerrechtlich für die Begriffsbestimmungen nach Art. 2 der Aarhus-Konvention [Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, in Deutschland umgesetzt durch Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006 (BGBl. II S. 1251)] - AK -.

- 20 Die Gesetzesbegründung zum Umweltinformationsgesetz geht davon aus, dass mit Blick auf den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein Antrag auf Umweltinformationen grundsätzlich abzulehnen sei, wenn durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart würden und der Betroffene nicht zugestimmt habe. Nur ausnahmsweise sei einem Antrag doch stattzugeben, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Information vorliege (BT-Drs. 15/3406, S. 20). Insgesamt entspreche § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG der Vorgängerregelung in § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG a.F. Nach der Vorgängerregelung war der auf die Offenlegung personenbezogener Daten zielende Informationsanspruch ausgeschlossen, sofern dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden. Letzteres sollte die Verhältnismäßigkeit bzw. den Ausgleich zwischen dem Informationsanspruch und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleisten (BT-Drs. 12/7138, S. 14).
- 21 Dieser Befund spricht dafür, eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen stets anzunehmen, sofern personenbezogene Daten veröffentlicht werden, und über die in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 2 UIG geforderte Abwägung des Geheimhaltungsinteresses der Betroffenen mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit letzterem Geltung zu verschaffen (so im Ergebnis Gersdorf/Paal, in: BeckOK, Informations- und Medienrecht, Stand: 1. November 2019, § 9 UIG Rn. 11 f.). Im Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsinteresse und den Geheimhaltungsinteressen Dritter könnte damit dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Datenschutz verfassungsrechtlich in Art. 2 Abs. 1 i.V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verankert ist, während Antragsteller sich regelmäßig nur auf einen einfachgesetzlichen Anspruch auf Informationszugang stützen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 – 7 C 2.15 – juris Rn. 25 zu § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 1. September 2019, § 9 Rn. 13 f. mit Hinweis auf Art. 7 und 8 GR Ch).
- 22 Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG mag das soeben beschriebene Verständnis der Vorschrift nicht nahe legen. Dies steht der Annahme einer hinreichenden Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen zumindest im vorliegenden Fall jedoch nicht entgegen. Denn auch wenn man mit der bisherigen Senatsrechtsprechung und der wohl überwiegenden Spruchpraxis der Gerichte für eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen fordert, dass dem Geheimhaltungsinteresse ein gewisses Gewicht zukommt (vgl. Urteil des Senats vom 12. Februar 2015 – OVG 12 B 13.12 – juris Rn. 29; sich anschließend OVG Münster, Beschluss vom 13. März 2019 – 15 A 769/18 – juris Rn. 33; VGH Mannheim, Beschluss vom 16. Oktober 2014 – 10 S 2043/14 – juris Rn. 11; VGH Kassel, Beschluss vom 31. Oktober 2013 – 6 A 1734/13.Z – juris Rn. 22), liegt diese Voraussetzung hier vor. Insoweit ist die Schutzwürdigkeit der personenbezogenen Daten zu berücksichtigen, die sich in erster Linie nach ihrer Art und dem Funktions- und Verwendungszusammenhang bestimmt (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 – 7 C 2.15 – juris Rn. 30 zum IFG).
- 23 Die hier in Rede stehenden Namen und Kontaktdaten sind bisher nicht öffentlich zugänglich und daher grundsätzlich schutzwürdig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 2013 – 20 F 10.12 – juris Rn. 10 f.; Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 27.15 – juris Rn. 21; Schoch, IFG, 2. Aufl., § 5 IFG Rn. 44). Sie sind der Sozialsphäre zuzuordnen und genießen deshalb einen geringeren Schutz als Daten der Privatsphäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19.17 – juris Rn. 45). Sie haben in Bezug auf die dahinter

stehenden Personen einen geringen Informationsgehalt, da sie über deren persönliche Verhältnisse wenig aussagen.

- 24 Allerdings lassen die letztgenannten Umstände nicht von vornherein das erhebliche Interesse der hier Betroffenen an einer Geheimhaltung entfallen, berücksichtigt man Grad und Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkungen einer Offenlegung ihrer personenbezogenen Daten. Die Beklagte hat insoweit nachvollziehbar das Geheimhaltungsinteresse mit der Befürchtung begründet, dass die personenbezogenen Daten in das Internet gestellt würden. Unter den heutigen Bedingungen der Informationstechnologie und der Verbreitung von Informationen durch das Internet erfährt eine Preisgabe der streitigen Informationen eine besondere Dimension. Diese können unter anderem dekontextualisiert eine neue Bedeutung erhalten, in Kombination mit weiteren Informationen zu Profilen oder Teilprofilen der Persönlichkeit zusammengeführt und Gegenstand der Erörterung von im Netz miteinander kommunizierenden Gruppen werden und stehen grundsätzlich zeitlich unbeschränkt zur Verfügung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13 – juris Rn. 103). Die Folgen einer solchen beliebigen Darstellung treffen den Einzelnen in seiner persönlichen und privaten Existenz unabhängig davon, ob es sich insoweit um Amtsträger handelt oder sonstige externe Personen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2004 – 3 C 41.03 – juris Rn. 32). Auch wenn die Klägerin geltend macht, dass sie nicht beabsichtige, die Informationen in das Internet zu stellen, können die vorstehenden Gefahren nicht vollständig ausgeklammert werden, da ein jedermann zustehender nicht zweckgebundener Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen im Raum steht.
- 25 Diese Gefahren genügen jedenfalls vorliegend für die Annahme einer besonderen Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen, da personenbezogene Daten von Personen im Streit sind, die entweder als außenstehende Dritte nicht für eine Behörde in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder als niedrigere Amts- und Funktionsträger unterhalb der Referatsleiterebene tätig geworden sind und somit größeren Schutz verdienen als höhere Amtsträger oder Personen der Zeitgeschichte (vgl. BVerwG, Urteile vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19.17 – juris Rn. 42 und vom 23. Juni 2004 – 3 C 41.03 – juris Rn. 59). Auch der funktionale Zusammenhang zwischen einer konkreten dienstlichen Aufgabe und den personenbezogenen Daten der damit befassten Bediensteten, der bei einem Teil der hier Betroffenen, den in der Anlage B 6 bezeichneten „Bearbeitern“, zu einer geringeren Schutzwürdigkeit dieser Daten führen mag (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 27.15 – juris Rn. 18; Beschluss vom 19. Juni 2013 – 20 F 10.12 – juris Rn. 12), rechtfertigt unter den gegebenen Umständen nicht die Annahme, die Preisgabe der Daten dieser Personengruppe stelle bereits keine hinreichende Beeinträchtigung ihrer Interessen dar.
- 26 Soweit der Verfahrensbevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen hat, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sogar zulässig sei, Polizeibeamte zu verpflichten, bei Amtshandlungen ein Namensschild an ihrer Dienstkleidung zu tragen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 – 2 C 33.18 – juris Rn. 11 ff.), steht dies den vorangegangenen Ausführungen nicht entgegen. Die Verpflichtung zur namentlichen Kennzeichnung betrifft die Beziehung zwischen dem Bediensteten und seinem Dienstherrn, die hier nicht erheblich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 27.15 – juris Rn. 22).
- 27 Die Klägerin kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die vorstehende Subsumtion mit der Umweltinformationsrichtlinie nicht zu vereinbaren sei. Die Neufassung

des hier einschlägigen Umweltinformationsgesetzes diene der Anpassung des Bundesrechts an die zwingenden Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie (BT-Drs. 15/3406, S. 1). Die Umweltinformationsrichtlinie ist wiederum unter Heranziehung des Übereinkommens von Aarhus auszulegen (EuGH, Urteile vom 18. Juli 2013 - C- 515/11 - juris Rn. 32 und vom 23. November 2016 - C-442/14 - juris Rn. 54). Vor diesem Hintergrund ist das hier maßgebliche innerstaatliche Umweltinformationsrecht sowohl unionsrechts- als auch völkerrechtskonform auszulegen. Die Richtlinie verfolgt in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen von Aarhus das Ziel, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen (EuGH, Urteile vom 19. Dezember 2013 - C 279/12 - juris Rn. 77 und vom 23. November 2016, a.a.O. Rn. 55, 85). Unionsrechtlich ist der Zugang zu Umweltinformationen die Regel, die Ablehnung eines Antrags die Ausnahme (Erwägungsgrund 16 der RL 2003/4/EG). Entsprechend schreibt die Richtlinie vor, dass die Ablehnungsgründe eng auszulegen sind (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 RL 2003/4/EG). Dies ist zudem völkerrechtlich geboten (Art. 4 Abs. 4 Satz 2 AK). Die vorstehend dargelegten Vorgaben stehen der Annahme, vorliegend liege eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen i.S. d. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG vor, nicht entgegen.

- 28 Dies gilt zunächst für die von der Klägerin reklamierte enge Auslegung der Versagungsgründe. Der Versagungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG knüpft nicht nur an das Maß der Beeinträchtigung Betroffener an. Vielmehr entscheidet über die Ablehnung des Informationszugangs bei einer erheblichen Beeinträchtigung des Geheimhaltungsinteresses unter anderem die Abwägung zwischen diesem und dem Informationsinteresse. In diesem Zusammenhang dienen die in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 und 2 RL 2003/4/EG, Art. 4 Abs. 4 UAbs. 2 AK vorgesehenen Vorgaben entgegen dem Ansatz des Verwaltungsgerichts dem Schutz des Informationsinteresses. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber für die Formulierung von Versagungsgründen in Art. 4 Abs. 2 in Übereinstimmung mit der Aarhus-Konvention (vgl. Art. 4 Abs. 4 AK) eine Gestaltungsoption gegeben hat, von der er in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen kann. Der Gesetzgeber des Umweltinformationsgesetzes hat insoweit in § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG mit der Bezugnahme auf eine erhebliche Beeinträchtigung der Interessen eine Formulierung gewählt, die dem Wortlaut nach über die Anforderungen der Umweltinformationsrichtlinie hinausgeht, die in Einklang mit der Aarhus-Konvention lediglich negative Auswirkungen der Bekanntgabe voraussetzt. Ferner ist zu beachten, dass der Entscheidungsspielraum des nationalen Gesetzgebers eingeschränkt ist, soweit es um den Schutz von Interessen geht, die wie insbesondere die Belange Dritter in Art. 4 Abs. 2 Buchst. d, e und f RL 2003/4/EG von der Unionsrechtsordnung auch anderweitig geschützt sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 - 7 C 7.14 - juris Rn. 21). In Bezug auf den Schutz der Vertraulichkeit personenbezogener Daten verpflichtet die Unionsrichtlinie in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 ausdrücklich zur Einhaltung der bereits in der Vorgängerregelung der Datenschutzgrundverordnung vorgesehenen Anforderungen. Die Annahme, das Unionsrecht zwingt zu einer Offenlegung der bisher nicht öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten der hier Betroffenen lässt sich mit dem Vorstehenden nicht vereinbaren.
- 29 c) Die nach alledem maßgebliche Abwägung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe mit dem Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Hs. 2 UIG fällt zu Lasten der Klägerin aus. Auch unter Berücksichtigung der notwendigen engen Auslegung der einer Offenlegung von Umweltinformationen entgegenstehenden

Versagungsgründe überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht. Auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur Abwägung (Urteilsabschrift S. 10 ff.), die von der Klägerin nicht angegriffen worden sind, kann insoweit Bezug genommen werden.

- 30 Zu ergänzen ist, dass die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung geltend gemachte fehlende Zweckbindung des Informationsanspruchs nach dem Umweltinformationsgesetz nicht geeignet ist, ein überwiegendes Informationsinteresse zu begründen, da das öffentliche Interesse nur überwiegt, wenn mit dem Antrag ein Interesse verfolgt wird, welches über das allgemeine Interesse hinausgeht, das bereits jeden Antrag rechtfertigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 – 7 C 2.09 – juris Rn. 62).
- 31 Neben dem bereits vom Verwaltungsgericht berücksichtigten fehlenden Zusammenhang zwischen der Kenntnis der geschwärzten Namen und Kontaktdaten und der beabsichtigten Klärung der möglichen Rechtswidrigkeit der Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung schmälert das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der die Gebührenverordnung in der Fassung vom 1. August 2014 betreffenden Informationen ferner, dass die Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung nach der Änderung durch die Verordnung vom 1. August 2014 (BGBl. I S. 3118) erneut durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung vom 17. August 2018 (BGBl. I S. 2500) in wesentlichen Teilen, insbesondere in Bezug auf die Gebührensätze, geändert worden ist. Zudem spricht der Umstand, dass bereits das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. in seinem Urteil vom 21. November 2017 (5 K 2240/17.F – juris) davon ausgegangen ist, dass die Besondere-Ausgleichsregelung-Gebührenverordnung nichtig sei, dagegen, dem öffentlichen Interesse an dem begehrten Zugang besonderes Gewicht beizumessen.
- 32 Bei der Gewichtung des Interesses der Betroffenen an der Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten ist zu ihren Gunsten zwar nicht nur zu beachten, dass diese vom Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG umfasst und bisher nicht öffentlich zugänglich sind, sondern zu ihren Lasten auch die geringere Schutzwürdigkeit der bloßen Namen und Kontaktdaten aufgrund deren geringen Informationsgehalts und ihrer Zuordnung zur Sozialsphäre. Mit Blick auf die zuvor genannten Umstände ist ein Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe dieser Daten jedoch auch bei der notwendigen engen Auslegung der Versagungsgründe nicht feststellbar.
- 33 3. Zur Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 2 AEUV besteht entgegen der Auffassung der Klägerin kein Anlass. Die von ihr als klärungsbedürftig erachteten Fragen bezüglich der Auslegung des Art. 4 Abs. 2 Buchst. f RL 2003/4/EG stellen sich nicht. Entsprechend den voranstehenden Ausführungen ist es für die hiesige Entscheidung nicht erheblich, ob Art. 4 Abs. 2 Buchst. f RL 2003/4/EG in jedem Einzelfall eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit fordert und ob dies auch gilt, wenn die Offenlegung personenbezogener Daten ausschließlich Namen und berufliche Kontaktdaten der an einem behördlichen Handeln aus beruflichen Gründen beteiligten Personen betrifft. Es findet sich im Unionsrecht auch kein Anhaltspunkt, der der vorstehend dargelegten Subsumtion entgegenstehen könnte, so dass sich auch unabhängig von den von der Klägerin formulierten Fragen kein Auslegungsproblem stellt, das die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens erfordert.
- 34 4. Über die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war vom Senat nicht zu entscheiden. Der Ausspruch nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO gehört

zur Kostenfestsetzung, für die das Verwaltungsgericht grundsätzlich zuständig ist (vgl. Neumann/Schaks, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 162 Rn. 118 m.w.N. zum Streit über die Zuständigkeit, wenn das Verfahren wegen der Hauptsache beim Rechtsmittelgericht anhängig ist). Bei der erstinstanzlichen Zuständigkeit bleibt es zumindest dann, wenn die Kostengrundentscheidung des Rechtsmittelgerichts die des Verwaltungsgerichts nicht berührt.

- 35 Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 1 Satz 3, 161 Abs. 2 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, ist nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes über die Kosten zu entscheiden. Danach hätte die Berufung der Klägerin zwar teilweise Erfolg gehabt. Es gab keine Anhaltspunkte dafür, dass sie mit Hilfe der isolierten Amtsbezeichnungen und einem zu berücksichtigenden Zusatzwissen die dazu gehörenden Personen hätte identifizieren können, so dass die Beklagte sich insoweit voraussichtlich nicht mit Erfolg auf den besonderen Schutz personenbezogener Daten hätte berufen können. Ungeachtet dessen erscheint es billig, die Beklagte nicht anteilig mit Kosten zu belasten, weil ihr nach § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO selbst im Unterliegensfalle mit Rücksicht auf die geringe Zahl der Amtsbezeichnungen im Verhältnis zu den sonstigen streitgegenständlichen Daten der Anlage B 6 keine Kosten auferlegt worden wären. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 36 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.