



RA Thorsten Deppner Grolmanstr. 39 10623 Berlin

Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7
10557 Berlin

Über den elektronischen Rechtsverkehr (beA)

EILT! Unverzögerlicher Informationszugang erforderlich; Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bereits am 3. Juli 2020!

26. Juni 2020

Mein Zeichen: TD20-008 ClientEarth

Antrag gem. § 123 Abs. 1 VwGO

von ClientEarth – Anwälte der Erde e. V., Albrechtstraße 22 10117 Berlin,
vertreten durch den Vorstand,

– Antragsteller –

– Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Thorsten Deppner, Grolmanstr. 39,
10623 Berlin –

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium
für Wirtschaft und Energie, 11019 Berlin, vertreten durch den Minister,

– Antragsgegnerin –

wegen: Zugang zu (Umwelt)Informationen.

Streitwert: 5.000 Euro (Voller Auffangstreitwert wegen Vorwegnahme der Hauptsache).

Namens und im Auftrag des Antragstellers beantrage ich,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, dem Antragsteller sämtlichen Informationen, die dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zu den Verhandlungen zwischen der Braunkohleindustrie und/oder Landesregierungen der Braunkohleländer und/oder der Bundesregierung und ausführenden Ministerien im Nachgang der Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“, d. h. ab dem 26. Januar 2019, vorliegen, gegebenenfalls unter Schwärzung der in diesen Dokumenten enthaltenen schutzwürdigen personenbezogenen Daten zugänglich zu machen,

sowie hilfsweise für den Fall dass und soweit der Hauptantrag abgelehnt werden sollte

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, über den

Antrag des Antragstellers auf Informationszugang vom 4. März 2020 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts unverzüglich erneut zu entscheiden.

Begründung

I. Zum Sachverhalt

Der Antragsteller beantragte am 4. März 2020 über die online Plattform <https://fragdenstaat.de> beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) den Zugang zu sämtlichen Informationen, die dem Bundeswirtschaftsministerium zu den Verhandlungen zwischen der Braunkohleindustrie und/oder Landesregierungen der Braunkohleländer und/oder der Bundesregierung und ausführenden Ministerien im Nachgang (d.h. ab dem 26. Januar 2019) der Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ (KWSB) vorliegen.

Insbesondere, aber nicht ausschließlich, wurde Zugang zu Informationen in jedweder Form zum Ablauf und Inhalt der Verhandlungen selbst beantragt, d. h.

- Informationen zu Anzahl, Art und Ausgestaltung der bisherigen Treffen mit Vertretern der Braunkohleindustrie (z.B. spezifische Betreiber von Kraftwerken oder Tagebauen oder Industrieverbände) und/oder der Landesregierungen der Braunkohleländer;
- Informationen, die die Diskussionen während dieser Treffen widerspiegeln (zum Beispiel, aber nicht ausschließlich: Protokolle, Mitschriften, Tonaufnahmen)
- Dokumentation der Ergebnisse dieser Treffen

Darüber hinaus umfasste der Antrag Informationen in jedweder Form zur inhaltlichen Vorbereitung der Verhandlungsposition auf Seiten der Bundesregierung, insbesondere, aber nicht ausschließlich intern oder extern in Auftrag gegebene Gutachten und sonstige Ausarbeitungen, die sich auf folgende Inhalte beziehen:

- die Ermittlung der Entschädigungshöhe, inklusive unter wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten;
- die Entwicklung der Energieversorgungssicherheit und/oder der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Braunkohleabbaus und der -verstromung; die Berechnung der durch einen Kohleausstieg hervorgerufenen höheren Rekultivierungskosten der Tagebaue;
- die Berücksichtigung möglicher Nachrüstungskosten von Kraftwerken mit Blick auf künftige Änderungen des Immissionsschutzrechts.

Ebenfalls umfasst war Schriftverkehr, inklusive Emails und deren Anhänge, die explizit oder implizit

auf die vorgenannten inhaltlichen Punkte beziehen, mit folgenden Akteuren:

- Vertretern der Braunkohleindustrie,
- Vertretern der Landesregierungen der Braunkohleländer und/oder Landesministerien; innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums oder zwischen Bundesministerien.

Schließlich umfasste der Antrag auch den Zugang zu Gutachten und sonstigen Ausarbeitungen, die seitens der Betreiber von Kraftwerken und/oder Tagebauen zu den genannten inhaltlichen Aspekten vorgelegt wurden.

Die Dokumentation der Anfrage ist online unter der Adresse

<https://fragenstaat.de/anfrage/verhandlungen-mit-braunkohleindustrie/>

zu finden.

Mit dem als

– Anlage ASt 1 –

beigefügten Bescheid vom 3. April 2020 lehnte das BMWi den Antrag ab. Zur Begründung führte es aus, dass das Ministerium als oberste Bundesbehörde gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a UIG nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehöre, soweit es im Rahmen der Gesetzgebung tätig werde. Dies sei im Hinblick auf die beantragten Informationen der Fall, weil diese in Vorbereitung des Kohleausstiegsgesetzes und des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens erstellt und verwendet worden seien.

Mit dem als

– Anlage ASt 2 –

beigefügten Schriftsatz vom 4. Mai 2020 erhob der Antragsteller hiergegen Widerspruch, auf den das Ministerium bislang noch nicht einmal mit einer Eingangsbestätigung reagiert hat. Das Ministerium hat den Antragsteller auch nicht analog § 4 Abs. 5 UIG darauf hingewiesen, dass und warum die Bearbeitung des Widerspruchs mehr als einen Monat in Anspruch nehmen wird.

II. Zur Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig.

Der Antrag ist insbesondere statthaft. Dem Antragsteller ist die Beantragung einer einstweiligen Anordnung gegenüber dem Antragsgegner nicht gem. § 123 Abs. 5 VwGO verwehrt, denn es liegt kein Fall der §§ 80, 80a im Sinne dieser Vorschrift vor. In der Hauptsache wäre die Verpflichtungsklage zulässig, so dass der Eilrechtsschutz nicht über die Wiederherstellung oder Anordnung der aufschie-

benden Wirkung eines Rechtsmittels erfolgen kann.

Der Antragsteller ist darüber hinaus auch antragsbefugt. Ihm steht auf Grundlage von § 3 Abs. 1 UIG möglicherweise ein Anspruch auf Zugänglichmachung der von ihm beantragten Informationen zu.

III. Zur Begründetheit

Der Antrag ist auch begründet. Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch und kann sich auf einen Anordnungsgrund berufen. Auch liegt kein Verstoß gegen das grundsätzliche Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache vor.

1. Anordnungsanspruch

Der Antragsteller hat einen Anspruch auf den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung, weil ihm gem. § 3 Abs. 1 UIG ein Anspruch auf Zugang zu den beantragten Informationen zusteht.

a) Anspruch aufgrund der Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes

Der Anspruch des Antragstellers ergibt sich aus § 3 Abs. 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG). Das BMWi ist im konkreten Fall informationspflichtige Stelle gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG. Auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen liegen vor.

aa) BMWi ist informationspflichtige Stelle

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG sind oberste Bundesbehörden zwar nicht informationspflichtig, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden. Dies ist hier entgegen der Begründung des Ablehnungsbescheids jedoch nicht der Fall. Die angefragten Dokumente sind weder zeitlich noch funktionell Teil des vom UIG ausgenommenen Gesetzgebungsverfahrens. Die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG ist ihrem Sinn und Zweck nach nicht auf die angefragten Informationen bzw. das Verfahrensstadium zum Zeitpunkt des Auskunftsantrags anwendbar und das BMWi daher informationspflichtig.

(1) Enge Auslegung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG

Nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist eine enge Auslegung der vom BMWi herangezogenen Ausnahmegesetzgebung geboten.

Für die Auslegung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG ist die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen maßgeblich, da § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG der Umsetzung dieser Vorschrift in nationales Recht dient. Im Urteil des EuGH vom 18. Juli 2013, C-515/11, Rn. 26, heißt es zur Auslegung des Begriffes der „gesetzgebenden Eigenschaft“ in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang

der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen:

„Jedoch können die Gründe, aus denen sich der Gerichtshof für eine solche Auslegung entschieden hat, a priori keine weite Auslegung des Begriffs ‚gesetzgebende Eigenschaft‘ rechtfertigen“.

Der Begriff der Gesetzgebung ist also nicht weit, sondern eng auszulegen, wie dies für Ausnahmeregelungen charakteristisch ist.

Die Formulierung „soweit und solange“ in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG impliziert einen Anfangs- und einen Endpunkt der gesetzgeberischen Tätigkeit. Danach ist der Begriff des Gesetzgebungsverfahrens nicht uferlos. Entsprechend hat Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen im Fall C-204/09 zum zeitlichen Anwendungsbereich von Art. 2 Nr. 12 der Richtlinie 2003/4/EG ausgeführt:

„[...] Bei meiner Untersuchung ... bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass Gremien der Exekutive, deren Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, vom Begriff 'Behörde' ausgenommen werden können, soweit sie diese Aufgabe wahrnehmen. Bei jedem einzelnen Gesetzesvorhaben, in dessen Rahmen sie diese Aufgabe wahrnehmen, sollte die Ausnahme daher einsetzen, sobald die Gremien mit der Wahrnehmung der Aufgabe beginnen, und enden, wenn die Wahrnehmung der Aufgabe abgeschlossen ist. Vor dem erstgenannten Zeitpunkt handeln sie einfach nur als Teil der Exekutive, indem sie die geplante Politik festlegen und formulieren. [...]“ (Schlussanträge vom 22. Juni 2011 – C-204/09 –, Rn. 72)

Auch ein Ministerium handelt daher nicht pauschal in gesetzgeberischer Funktion, sobald es sich inhaltlich mit einem gesetzgebungsrelevanten Thema beschäftigt. Vielmehr muss in jedem Fall geprüft werden, ob „die konkrete Aufgabe, die die Exekutive zum maßgebenden Zeitpunkt wahrnimmt, tatsächlich Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens ist.“ (ebenda, Rn. 62)

In seinem Urteil in Rechtssache C-204/09 hat der EuGH zwei spezifische Kriterien für die entsprechende Prüfung festgelegt. Danach darf Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie zum einen „nicht so ausgelegt werden, dass seine Wirkung über das hinausgeht, was zum Schutz der von ihm gewährleisteten Interessen erforderlich ist“ und zweitens muss „die Reichweite der dort vorgesehenen Ausnahmen ... unter Berücksichtigung der Ziele der Richtlinie bestimmt werden“ (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – C-204/09 –, Rn. 38). Sinn und Zweck der Norm ist dabei, „den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens zum Erlass von Gesetzen zu gewährleisten“ (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – C-204/09, Rn. 43).

Für die Berufung auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG genügt daher nicht bereits irgendein thematischer Zusammenhang von Umweltinformationen mit einem laufenden Gesetzgebungsverfahren, sondern es muss sich um Informationen handeln, die für ein noch nicht abgeschlossenes Gesetzgebungsvorhaben zusammengestellt oder ausgewertet werden und deren Zugänglichmachung dem Schutzzweck von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie widersprechen würde. Es muss also ein entsprechender funktional-inhaltlicher Zusammenhang bestehen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29. März

2019 – OVG 12 B 13.18).

Auf Grundlage dieser Auslegung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG waren die im Auskunftsantrag benannten Informationen herauszugeben.

(2) Kein hinreichender zeitlicher Zusammenhang zur Gesetzgebungstätigkeit

Die angefragten Dokumente stehen zwar im Zusammenhang mit einer ministeriellen Tätigkeit, die sich zeitlich z. T. mit der Arbeit am Kohleausstiegsgesetz überschneidet. Jedoch war diese gesetzestvorbereitende Tätigkeit des Ministeriums spätestens mit dem Beschluss des Gesetzentwurfs für ein „Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze“ durch die Bundesregierung am 29. Januar 2020 abgeschlossen. Selbst wenn die beantragten Unterlagen bis dahin in einem funktionell-inhaltlichen Zusammenhang zu einem Gesetzgebungsverfahren gestanden haben mögen (zu Zweifeln siehe sogleich), taten sie dies bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung und – erst Recht – zum maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag nicht mehr. Wesentliche Eckdaten wie etwa die Höhe der Entschädigungen an Braunkohlebetreiber sind im nachfolgenden Entscheidungsprozess nicht verändert worden, sondern unverändert in das Gesetz übernommen worden. Auch dies zeigt, dass die Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung schon des Längeren abgeschlossen ist.

Der Zeitrahmen, in dem Ministerien tatsächlich am Gesetzgebungsverfahren teilnehmen, ist inhaltlich-funktional und entsprechend zeitlich stark eingegrenzt. Dies gilt z.B. für die Ausarbeitung einer Gegenäußerung (§ 53 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) oder wenn Ministerien zu einer nicht von der Bundesregierung erarbeiteten Gesetzesinitiative Stellung beziehen (§ 57 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien). Um den ordnungsgemäßen Ablauf zu gewährleisten ist sicherzustellen, dass diese Aufgaben in dem geforderten Zeitrahmen erfolgen.

Für die Ausarbeitung für Gesetzesvorlagen durch die Bundesregierung gibt es keinen vorgeschriebenen Zeitraum – einmal erarbeitete Vorlagen können auch aufgegeben werden. Dies kann jedoch nicht dazu führen, den Begriff der Gesetzgebung in dieser Hinsicht zeitlich unbegrenzt auszudehnen. Spätestens mit Beschluss eines Gesetzentwurfs ist der eine Zurückhaltung von Informationen möglicherweise rechtfertigende Grund eines Schutzes der internen Willensbildung der beteiligten Ministerien vorbei: Mit der regierungsseitigen Entscheidung über einen Gesetzentwurf ist die Willensbildung insoweit abgeschlossen, für eine Fortdauer der Informationszurückhaltung besteht kein rechtfertigender Grund mehr. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als dem Gesetzesentwurf eine Phase intensiver politischer Willensbildung vorausgegangen war, die zumindest in politischer Hinsicht eine Selbstbindung des Ministeriums bewirkt haben dürfte. Wichtige Elemente dieses politischen Willensbildungsprozesses waren die Empfehlungen der Kommission Wachstum, Struktur-

wandel und Beschäftigung vom Januar 2019 sowie die Bund-Länder-Einigung vom Januar 2020, die in der Öffentlichkeit bereits als Abschluss des Meinungsbildungsprozess zu den Eckpunkten des Kohleausstiegs innerhalb der Bundesregierung präsentiert wurde („Kabinett beschließt Kohleausstiegsgesetz“, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200129-kabinett-beschliesst-kohleausstiegsgesetz.html>). Am 24. Juni 2020 hat das Kabinett zudem über die Verträge mit den Kohlebetreibern beschlossen; auch hierzu ist somit die Meinungsbildung der Bundesregierung abgeschlossen.

Glaubhaftmachung: Presseerklärung des BMU, „Kabinett stimmt Vertrag mit Braunkohlekraftwerksbetreibern zu“, verfügbar unter <https://www.bmu.de/pressemitteilung/kabinett-stimmt-vertrag-mit-braunkohlekraftwerksbetreibern-zu/>.

(3) Schutzzweck der Ausnahmebestimmung nicht erfüllt

Eine so weite Auslegung des Begriffs der Gesetzgebung, wie sie das BMWi vorgenommen hat, würde zudem weit über den Schutzzweck von Art. 2 Nr. 12 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und damit auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG hinausgehen. Durch eine Ausdehnung des Begriffs des Gesetzgebungsverfahrens in den Bereich der allgemeinen Meinungsbildung und politischen Verhandlungen mit Interessenvertretern würde ein inakzeptabler und normativ nicht gewollter Bereich der Geheimhaltung und Intransparenz geschaffen:

„In Anbetracht der Ziele der Richtlinie rechtfertigen nur der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens zum Erlass von Gesetzen und die charakteristischen Merkmale des Gesetzgebungsverfahrens, das normalerweise die Information der Öffentlichkeit hinreichend gewährleistet, dass die Gremien, die die gesetzgebende Gewalt ausüben oder an ihr mitwirken, von den Informationspflichten nach der Richtlinie befreit werden“ (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – C-204/09 –, NVwZ 2012, 491, Rn. 31).

Entsprechende Überlegungen liegen auch den korrespondierenden Ausnahmeregelungen der Aarhus-Konvention zugrunde. Gesetzgebungsorgane sind nicht etwa deshalb aus dem Anwendungsbereich des individuellen Umweltinformationszugangs ausgenommen, weil man ihnen „Geheimarbeit“ jenseits der Öffentlichkeit erlauben wollte – sondern weil die Vertrags- und Mitgliedstaaten davon ausgingen, dass im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens ohnehin eigene, ggf. weitergehende Transparenzregeln gelten.

Dies trifft auf das eigentliche Gesetzgebungsverfahren auch zu: Die Referentenentwürfe werden an Verbände und Presse versandt, oft stehen sie auch der gesamten Öffentlichkeit online zur Verfügung. Sobald die Gesetzesentwürfe ins Parlament eingebracht werden, wird dies auf der Homepage <https://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt> als „Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge“ publiziert, inklusive aller Beratungsverläufe. In diesem Stadium sind jeder

Wortbeitrag und jeder Zwischenruf publik. Insoweit ist die Notwendigkeit eines darüber hinaus gehenden Informationsanspruches im Sinne demokratischer Partizipation nicht unbedingt gegeben.

Dies alles gilt aber nicht für Informationen aus dem Stadium, auf das sich der streitgegenständliche Antrag bezieht. Hier griffe nach Vorstellung des BMWi weder die für das Gesetzgebungsverfahren vorgesehene Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit noch die für Verwaltungsverfahren geltende Freiheit von Informationen. Einen solchen Raum der Geheimhaltung hat der Richtliniengeber, der von einer fugenlosen Öffentlichkeit von Gesetzgebung und Verwaltung ausgegangen ist, aber gerade nicht vorgesehen. Insoweit verweist der EuGH auf Art. 1 der Richtlinie (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – C-204/09 –, Rn. 39). Demnach sollen Umweltinformationen zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Nach Erwägungsgrund 1 der Richtlinie tragen der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und die Verbreitung dieser Informationen dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern. Nach Erwägungsgrund 16 beinhaltet das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, dass die Bekanntgabe von Informationen die allgemeine Regel sein sollte und dass Behörden nur in bestimmten, genau festgelegten Fällen befugt sein sollten, Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen.

Diesen Zielsetzungen wird eine Auslegung nicht gerecht, die jedwedes ministerielle Handeln und Verhandeln, insbesondere auch mit Unternehmen und privaten Interessenvertretern, das thematisch mit einem Gesetzgebungsvorschlag zusammenhängt, kategorisch von der Informationspflicht ausschließt. Dieser „blinde Fleck“ wäre vorliegend für die demokratische Kontrolle besonders gravierend, weil Umweltverbände beispielsweise in die laufenden Verhandlungen des Ministeriums zu den öffentlich-rechtlichen Verträgen – anders als die Betreiber von Braunkohleanlagen – nicht eingebunden sind. Es besteht insofern ein Ungleichgewicht im Zugang zu Informationen, der eine wirksame Teilnahme der Öffentlichkeit – vermittelt über Organisationen wie ClientEarth – an den Entscheidungsverfahren verhindert.

Eine kritisch-informierte Begleitung von Gesetzgebungsverfahren aus der Zivilgesellschaft ist in einem demokratischen Gemeinwesen unerlässlich. Auch im vorliegenden Fall würde nicht die Zugänglichmachung der beantragten Umweltinformationen ein demokratisch geordnetes Gesetzgebungsverfahren beeinträchtigen, sondern deren Zurückhaltung. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist für die interessierte Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar, wie die Eckpunkte des Braunkohleausstiegs in der Bund-Länder-Einigung und dem Kohleausstiegsgesetzentwurf gerechtfertigt werden und auf Grundlage beispielsweise die Höhe der Entschädigungszahlungen an Betreiber von Braunkohleanla-

gen berechnet wurde. Unklar ist auch, wie unter diesen Umständen eine informierte Entscheidung innerhalb des Bundestages zu dem Gesetzesentwurf herbeigeführt werden soll.

(4) Öffentliche Verträge und Verordnungen nicht von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG erfasst

Zudem ist vorsorglich darauf hinzuweisen, dass die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Betreibern von Braunkohleanlagen über öffentlich-rechtliche Verträge mit dem Ziel der Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung, die in § 42 des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung zu einem Kohleausstiegsgesetz vorgesehen sind, nicht von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG erfasst sind. Dabei handelt es sich unter keinem Gesichtspunkt um eine gesetzgeberische Tätigkeit, sondern vielmehr um Einigungsbemühungen zur Vermeidung (weitergehender) gesetzlicher Regelungen. Dementsprechend kann die Verweigerung der Herausgabe von damit in Zusammenhang stehenden Informationen auch nicht auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG gestützt werden. Auch die in einem früheren Entwurf des Gesetzes in dessen § 43 vorgesehene Rechtsgrundlage zum Erlass einer Rechtsverordnung für den Fall des Scheiterns der Verhandlung von öffentlich-rechtlichen Verträgen wäre nach der klaren Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 18. Juli 2013 – C-515/11 –, Rn. 36) nicht von § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG erfasst. Entsprechende Informationen, die sich auf eventuelle vorbereitende Tätigkeiten des Ministeriums bezüglich einer solchen Rechtsverordnung beziehen, sind also ebenfalls herauszugeben.

(5) Hilfsweise: Differenzierungserfordernis bezüglich angeforderter Informationen

Nur hilfsweise wird in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass kaum vorstellbar ist, dass sämtliche betreffende Informationen, die mit dem Antrag herausverlangt werden, der „Gesetzgebungstätigkeit“ selbst in dem ausufernden Verständnis des BMWi zuzuordnen sind. Hier wäre dann aber zu differenzieren und die der Gesetzgebung zuzurechnenden Informationen wären ggf. zu schwärzen. Keinesfalls ist es jedoch rechtmäßig, den Antrag rundheraus und pauschal abzulehnen, ohne sich mit den Informationen und Unterlagen im Einzelnen auseinandergesetzt zu haben. Insbesondere bei den Informationen über sämtliche Treffen, Diskussionen und Verhandlungen mit Vertretern der Braunkohleindustrie handelt es sich um die Auseinandersetzung über wirtschaftspolitische Positionen und Vereinbarungen mit privaten Interessenvertretern. Diesbezüglich wird selbst das BMWi nicht behaupten wollen, dass es sich hierbei um Gesetzgebungstätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG handelt.

bb) Vorliegen der übrigen Anspruchsvoraussetzungen

Auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen liegen vor.

(1) Umweltinformationen

Insbesondere handelt es sich bei den beantragten Informationen um Umweltinformationen im Sin-

ne des § 2 Abs. 3 UIG. Nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG sind als Umweltinformationen unter anderem alle Daten über Maßnahmen und Tätigkeiten zu qualifizieren, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken (lit. a) oder den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken (lit. b). Im Hinblick auf den Ausstieg aus der Kohleverstromung sind gleich beide Tatbestände erfüllt: Die Abschaltung von Kohlekraftwerken und die Beendigung des Braunkohletagebaus wird sich erheblich auf mehrere Umweltbestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG auswirken, namentlich auf Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume. Gleichzeitig bezweckt der Kohleausstieg als Klimaschutzmaßnahme den Schutz der Umweltbestandteile Luft und Atmosphäre.

Das BMWi verfügt auch über die beantragten Informationen. Dies ergibt sich schon aus dem Ablehnungsbescheid, in dessen Begründung das Ministerium die Existenz der beantragten Informationen zugesteht. Dort heißt es: „Die Informationen, die Gegenstand des Antrags sind, wurden in Vorbereitung des Kohleausstiegsgesetzes und des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens erstellt und verwendet.“

Darüber hinaus ergibt sich aus öffentlichen Quellen zweifelsfrei, dass die Umweltinformationen, zu denen die Antragstellerin Zugang beantragt hat, dem BMWi vorliegen.

So heißt es in der Begründung zu § 42 des Gesetzesentwurfs zum Kohleausstiegsgesetz, der vorsieht, dass die Bundesregierung mit Braunkohlebetreibern öffentlich-rechtliche Verträge zur Regelung verschiedener im Gesetzesentwurf benannter Aspekte des Braunkohleausstiegs abschließen soll:

„Im Rahmen der Stilllegungszeitpunkte [...] wird der Vertrag die einzelnen Modalitäten der Stilllegungen regeln. Hierzu hat die Bundesregierung bereits Gespräche geführt. Die Stilllegungszeitpunkte wurden in intensiven Gesprächen mit den Betreibern der Braunkohleanlagen und den Betreibern der Tagebaue sowie deren Gesellschaftern umfassend evaluiert.“ (Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz), Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 19/17342, verfügbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/173/1917342.pdf>, S.159)

Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass sich Vertreter des BMWi als federführendem Ministerium wiederholt mit Betreibern von Kohlekraftwerken sowie -tagebauen und deren Gesellschaftern getroffen haben. Es müssen also Informationen zu Zeitpunkt, Häufigkeit und Inhalt entsprechender Gespräche vorliegen.

Weiter heißt im Gesetzesentwurf zu § 42

„Die Höhe der Entschädigung orientiert sich an der Vergütungsformel der Sicherheitsbereitschaft gemäß Anhang zum § 13g EnWG. Sie berücksichtigt entgangene Strommarkterlöse – sowohl aus der Vermarktung am Terminmarkt als auch durch den optimierten Betrieb erzielbare Mehrerlöse gegenüber einer Baseload-Fahrweise, Erlöse aus der Bereitstellung von Regelenergie und Redispatch, Wärme-

erlöse genauso wie die zur Erzielung dieser Erlöse verursachten kurzfristig variablen Betriebskosten für Brennstoffe, Logistik und weitere Roh-, Hilfs-, und Betriebsstoffe und Kosten für Emissionsberechtigungen. Die sich daraus ergebende Rohmarge wird blockscharf basierend auf Stromerzeugungsmengen ermittelt. Abweichend von der Vergütung der Sicherheitsbereitschaft gemäß § 13g EnWG werden zur Ermittlung der Entschädigung empirisch validierte typisierte Annahmen für die einzelnen Parameter zugrunde gelegt. Dies soll gleichermaßen Planungssicherheit für Unternehmen und Haushalt ermöglichen. Dabei wird zwischen Kraftwerksstilllegungen bis 2022 und zwischen 2023 und 2030 unterschieden, um dem unterschiedlichen Alter der Braunkohleanlagen Rechnung zu tragen. Bei der Kalkulation der Anzahl zu entschädigender Jahre berücksichtigt die Bundesregierung neben den genannten und Kriterien auch Sowieso-Szenarien des wirtschaftlichen Betriebs der Braunkohleanlagen insbesondere im Lausitzer und Mitteldeutschen Revier.“ (Ebd.)

Daraus ergibt sich, dass dem BMWi mindestens die folgenden Umweltinformationen vorliegen:

- „Empirisch validierte typisierte Annahmen“ für die folgenden Parameter: „entgangene Strommarkterlöse – sowohl aus der Vermarktung am Terminmarkt als auch durch den optimierten Betrieb erzielbare Mehrerlöse gegenüber einer Baseload-Fahrweise, Erlöse aus der Bereitstellung von Regenergie und Redispatch, Wärmeerlöse genauso wie die zur Erzielung dieser Erlöse verursachten kurzfristig variablen Betriebskosten für Brennstoffe, Logistik und weitere Roh-, Hilfs-, und Betriebsstoffe und Kosten für Emissionsberechtigungen“
- „Sowieso-Szenarien des wirtschaftlichen Betriebs der Braunkohleanlagen insbesondere im Lausitzer und Mitteldeutschen Revier“

Speziell in Bezug auf das im ostdeutschen Braunkohlerevier tätige Unternehmen LEAG hat die Bundesregierung laut einem Artikel des Magazin SPIEGEL im Januar 2020 angekündigt, durch externe Gutachter klären zu lassen, ob die vorgesehene Höhe von Entschädigungszahlungen gerechtfertigt ist. Laut desselben Presseberichts hatten bereits im Januar 2020 Gespräche zwischen der Bundesregierung und der EU Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit der im Rahmen des Kohleausstiegs vorgesehenen Zahlungen an Unternehmen mit dem EU-Beihilferecht stattgefunden:

Glaubhaftmachung: Gerald Traufetter, Regierung prüft umstrittene Entschädigung für Braunkohlekonzern LEAG, Spiegel vom 31. Januar 2020, verfügbar unter <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/-bundesregierung-prueft-entschaedigung-fuer-braunkohlekonzern-leag-a-00000000-0002-0001-0000-000169240294>

In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zum Ergebnis der Überprüfung antwortete der Staatssekretär im BMWi Dr. Ulrich Nußbaum am 26. Februar 2020, dass die entsprechende Überprüfung noch nicht abgeschlossen sei und auch das beihilferechtliche Verfahren zum Kohleausstiegsgesetz noch laufe.

Glaubhaftmachung: Antworten der Bundesregierung auf verschiedene Fragen, Bundstags-Drucksache 19/17407, Nr. 59, S. 47, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/174/1917407.pdf>.

Daraus ergibt sich, dass dem BMWi mindestens die folgenden Umweltinformationen vorliegen:

- (Vorläufige) externe Gutachten oder mindestens vorläufige Ergebnisse einer internen Untersuchung zur Höhe der vorgesehenen Entschädigungszahlungen an die LEAG,
- die der EU-Kommission im Rahmen des beihilferechtlichen Verfahrens zum Kohleausstiegsgesetz übermittelten Dokumente.

Weiterhin hat das BMWi im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens einen Auftrag im Gegenwert von 595.000 Euro für eine Studie zum Thema „Ermittlung von Folgekosten des Braunkohletagebaus bei einem gegenüber aktuellen Braunkohle- bzw. Revierplänen veränderten Abbau und Bestimmung der entsprechenden Rückstellungen“ an das Büro für Energiewirtschaft und Technische Planung GmbH Aachen vergeben. Der Vertrag wurde zum 31. Mai 2019 abgeschlossen.

Glaubhaftmachung: Online-Dienst „Öffentliche Ausschreibungen Deutschland“, Bekanntmachung vergebener Aufträge, Ergebnisse des Vergabeverfahrens, Dienstleistungen, verfügbar unter https://ausschreibungen-deutschland.de/621364_Ermittlung_von_Folgekosten_des_Braunkohletagebaus_bei_einem_gegenueber_aktuellen_Braunkohle-2020_Bonn

Das Thema der Studie legt nahe, dass diese als Grundlage für die Gesetzgebung zum Kohleausstieg dienen sollte. Angesichts des Vertragsabschlusses im Mai 2019 ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse dem BMWi zum jetzigen Zeitpunkt vorliegen.

Diese nur beispielhaft aufgeführten Dokumente illustrieren, dass dem BMWi vom Antrag erfasste Umweltinformationen tatsächlich vorliegen. Welche vom Antrag erfasste Umweltinformationen dem BMWi darüber hinaus vorliegen, kann der Antragsteller mangels entsprechender Kenntnisse oder entsprechender öffentlich verfügbarer Informationen und angesichts der umfassenden Informationsverweigerung durch das BMWi, das keinen Überblick über die vorhandenen Informationen gegeben oder unter Hinweis auf einen solchen Überblick um Konkretisierung des Antrags gebeten hat, nicht im Detail angeben. Dies hindert insbesondere nicht die hinreichende Bestimmtheit des Antrags, der vom Antragsteller aus den genannten Gründen nicht näher bestimmt werden kann.

(2) Keine Ablehnungsgründe

Auch liegen keine Ablehnungsgründe für das Vorenthalten der Informationen vor. Insbesondere

hätte die Bekanntgabe weder nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG), noch bezieht sich der Antrag auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG). Eine Ablehnung aus Gründen des Urheberrechtsschutzes (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG) kommt im Hinblick auf Fachgutachten zum Kohleausstieg von vornherein nicht in Betracht. Soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt sein sollten, überwiegt jedenfalls das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG).

(a) Keine nachteilige Auswirkungen auf Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen

Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG liegt nicht vor. Zum einen sind ein Großteil der vom Antrag erfassten Umweltinformationen, insbesondere Besprechungen mit Dritten oder eingeholte Gutachten, von vornherein nicht vom Anwendungsbereich des Ablehnungstatbestands umfasst. Sollten einzelne Informationen Teil der internen Beratungen des BMWi sein, so sind jedenfalls nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs keine nachteiligen Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen mehr zu erwarten. Schließlich überwiegt angesichts der zwischen den politischen Parteien, medial und in der Gesellschaft intensiv und kontrovers geführten Diskussion über den Kohleausstieg – es sei beispielhaft nur auf die verschiedenen, selbst in Zeiten der Corona-Pandemie noch durchgeführten öffentlichen Protestaktionen zur Inbetriebnahme des Kraftwerks Datteln IV hingewiesen – das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen hier die Schutzwürdigkeit der Vertraulichkeit der Beratungen.

(b) Keine Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten

Auch der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG liegt nicht vor. So spricht die Tatsache, dass die Bundesregierung aufgrund der ihr vorliegenden Informationen zu einer abschließenden Entscheidung über den Gesetzentwurf und die Verträge mit den Braunkohle gekommen ist, schon dafür, dass sie die dieser Entscheidung zugrundeliegenden Unterlagen als „abgeschlossen“ oder jedenfalls als hinreichend belastbar ansieht, um darauf eine weitreichende Entscheidung zu stützen. Dann ist aber der Normzweck des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG, der die Effektivität des behördlichen Handelns schützen will, durch die Verweigerung der Herausgabe der beantragten Informationen nicht mehr erreichbar:

„In einem solchen Fall handelt es sich nicht um ein noch nicht abgeschlossenes Schriftstück, sondern um einen abgeschlossenen Vorgang, bei dem die Effektivität des behördlichen Handelns in der Regel nicht mehr beeinträchtigt werden kann, und der nach der im 1. Erwägungsgrund der UIRL genannten Zielsetzung berechtigter Gegenstand eines Informationsbegehrens sein kann.“ (Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 8 Rn. 70)

Schließlich überwäge auch hier das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der entsprechenden Entwürfe, weil auf diese immerhin gesetzgeberische Entscheidungen von weitreichender Bedeutung gestützt werden sollen.

(c) Urheberrecht

Eine Ablehnung aus Gründen des Urheberrechtsschutzes auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG kommt im Hinblick auf Fachgutachten zum Kohleausstieg von vornherein nicht in Betracht. Den erfassten Werken fehlt es bereits an der für den Urheberrechtsschutz erforderlichen „Schaffenshöhe“.

Das Urheberrecht schützt zwar gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG grundsätzlich auch Schriftwerke. Allerdings ist gem. § 2 Abs. 2 UrhG Voraussetzung für den Urheberrechtsschutz, dass es sich bei den Schriftwerken um „persönliche geistige Schöpfungen“ handelt, dass das fragliche Schriftstück also eine gewisse „Schaffenshöhe“ aufweist. Unter „persönliche geistige Schöpfungen“ in diesem Sinne fallen daher von vornherein nur „von Menschen entwickelte Gedankenäußerungen, die von seiner Persönlichkeit geprägt sind und individuelle Züge aufweisen“ (Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29. Juli 2016 – 2 M 14/16 –, Rn. 45, juris). Vom Schutz des Urheberrechts nicht erfasst sind insbesondere „allgemein[e] Antragsunterlagen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens wie Anwaltschäftsätze, behördliche Prüfungsvermerke und Ähnliches“ (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 24. November 2017 – 15 A 690/16 –, Rn. 82, juris). Zwar können Sachverständigengutachten, die in einem Genehmigungsverfahren oder einem anderen behördlichen Verfahren vorgelegt werden, Urheberrechtsschutz genießen. Voraussetzung dafür ist es allerdings, dass es sich um Ausarbeitungen handelt, „die eine überdurchschnittliche individuelle Eigenart als Ergebnis einer eigenen geistigen Leistung aufweisen“ (ebd.).

Bei Gutachten, die auf wissenschaftlichen Sachverstand zurückgreifen und diesen zur Anwendung bringen, ist darüber hinaus zu berücksichtigen,

„dass die wissenschaftliche Lehre, ihr Sprachgebrauch und die Ergebnisse, zu denen sie gelangt, urheberrechtlich frei und jedermann zugänglich sind (vgl. Urteile der Kammer vom 22. Oktober 2008 – VG 2 A 60.08 – und – VG 2 A 29.08 – m.w.N. aus der Rechtsprechung zum Urheberrecht; vgl. zu rechtswissenschaftlichen Gutachten auch KG, Urteil vom 30. Mai 2005 - 26 U 14/04 -, Juris).“ (VG Berlin, Urteil vom 21. Oktober 2010, – 2 K 89.09 –, Rn. 36)

Diese Anforderungen erfüllen Gutachten, die sich mit den Auswirkungen des Kohleausstiegs bzw. seiner Voraussetzungen befassen, nicht. Die vom Antrag erfassten Gutachten genügen schon mangels planerischer oder in sonstiger Weise individueller oder kreativer Aspekte nicht dem Maßstab einer überdurchschnittlichen individuellen Eigenart als Ergebnis einer eigenen geistigen Leistung. Allein die Tatsache, dass beispielsweise ein bestimmtes Untersuchungskonzept oder eine bestimmte Untersuchungsmethode entwickelt werden musste, rechtfertigt keine andere Sichtweise. Dabei han-

delt es sich vielmehr um ein Standardvorgehen bei jeder wissenschaftlichen Untersuchung. Auch handelt es sich bei den vom Antrag erfassten Untersuchungen angesichts der ihrer Thematik sehr wahrscheinlich nicht um erstmalige Untersuchungen mit „Pionierqualität“, sondern um standardisierten wissenschaftlichen Methoden folgende Arbeiten. Mangels Kenntnis der konkreten Gutachteraufträge ist der Antragsteller über diese Darstellung der abstrakten Kriterien nicht in der Lage, seine Argumentation insoweit weiter zu konkretisieren. Auch dies ist Folge der intransparenten Verweigerungshaltung der Antragsgegnerin und kann dem Antragsteller im Rahmen dieses Verfahrens daher nicht zum Nachteil gereichen. Der effektive Rechtsschutz verlangt vielmehr bei dem Verhalten der Antragsgegnerin zuzurechnenden verbleibenden Unsicherheiten zugunsten des Antragstellers zu entscheiden. Dies entspricht auch der prozessualen Verteilung der Darlegungs- und Beweislast, die im Hinblick auf das Vorliegen von Ablehnungsgründen die Antragsgegnerin trifft.

Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, warum in der Zugänglichmachung der Gutachten eine Verletzung des Urheberrechts der Ersteller liegen sollte. Eine Verletzung des Urheberrechts durch die bloße Zugänglichmachung des Gutachtens an einen bestimmten Antragsteller ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht das Recht auf Erstveröffentlichung gem. § 12 Abs. 1 UrhG betroffen. Die Urheber haben ihre Gutachten zur Verwendung in einem behördlichen Verfahren erstellt; ihnen war also bewusst (und sie haben mit dem Abschluss des Gutachterauftrags darin eingewilligt), dass die Gutachten Dritten zugänglich gemacht werden. In der Regel enthalten die von der Antragsgegnerin abgeschlossenen Verträge zur Erstellung von Gutachten eine Klausel zur (nicht ausschließlichen) Übertragung aller Rechte zur Verwendung und Weitergabe der Gutachten.

(d) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Auch eine Ablehnung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG kommt nicht in Betracht. Es ist derzeit schon nicht ersichtlich, dass überhaupt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen wären. Sollte dies – beispielsweise im Zusammenhang mit der Ermittlung der Entschädigungshöhen – doch der Fall sein, so überwiegt insoweit aber das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen. Insbesondere dort, wo es um die Rechtfertigung der Verausgabung immenser Summen an öffentlichen Mitteln geht, besteht ein erhöhtes Bedürfnis nach Transparenz und öffentlichem Zugang zu den zugrundeliegenden Informationen. Der „Deckmantel“ der Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf eine wirksame öffentliche Begleitung und Kontrolle solcher Entscheidungen nicht verhindern. Es sind genau diese Fälle, für die § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG eine Abwägung mit dem öffentlichen Informationsinteresse vorsieht – und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zugunsten einer wirksamen Kontrolle durch die Öffentlichkeit relativiert.

b) Anspruch aufgrund der Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes

Schließlich hat der Antragsteller einen Anspruch auf Zugang zu den beantragten Informationen auf Grundlage von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Das Informationsfreiheitsgesetz kennt eine der Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 lit. a UIG entsprechende Ausnahme nicht; auch andere Ablehnungsgründe sind nicht ersichtlich. Einer expliziten Berufung auf das IFG im Informationszugangsantrag bedarf es nicht; vielmehr ist diese Anspruchsgrundlage bei jedem Informationszugangsantrag von Amts wegen zu prüfen, wenn speziellere Anspruchsgrundlagen nicht vorliegen (so wie nach Auffassung des BMWi hier). Auch ist der Anspruch nicht wegen § 1 Abs. 3 IFG ausgeschlossen (zum Informationszugang zu Informationen zum Atomausstieg vgl. VG Berlin, Urteil vom 9. Juni 2011 – 2 K 46.11).

2. Anordnungsgrund

Es liegt auch ein Anordnungsgrund vor. Die besondere Dringlichkeit der Sache ergibt sich aus der Erforderlichkeit des Informationszugangs zur Teilhabe am laufenden Gesetzgebungsverfahren zum Kohleausstiegsgesetz und dessen nahendem Abschluss.

a) Bevorstehender Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens

Mit dem Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze werden die Einzelheiten des Kohleausstiegs in Deutschland bis 2038 geregelt. Damit wird für die nächsten fast 20 Jahre eine zentrale energie- und klimapolitische Grundlagenentscheidung getroffen.

Glaubhaftmachung: Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz), Bundestags-Drucksache 19/17342, verfügbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/173/1917342.pdf> –

Laut Tagesordnung des Bundestags soll bereits am Freitag, dem 3. Juli 2020 die 2. und 3. Beratung zum Kohleausstiegsgesetz im Bundestag stattfinden.

Glaubhaftmachung: Tagesordnung des Bundestags, 171. Sitzung des Deutschen Bundestages am Freitag, dem 3. Juli 2020, 9 Uhr, beigelegt als Anlage ASt 3.

Am Ende der dritten Beratung eines Gesetzes erfolgt gemäß § 86 der Geschäftsordnung des Bundestags die Abstimmung über das Gesetz im Bundestag. Eine Zustimmung durch den Bundesrat ist laut Anschreiben zu den neuesten Änderungen zum Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes nicht er-

forderlich (vgl. Anschreiben des BMU an das Kabinett zum Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze vom 23. Juni 2020, S. 2).

Für einen Umweltverband wie den Antragsteller ist entscheidend, dass alle relevanten Informationen zur Beurteilung eines Gesetzesvorhabens vor der Entscheidungsfindung im Bundestag vorliegen.

Es steht zudem auch zu erwarten, dass die Bundesregierung die Verträge mit den Braunkohlebetreibern nach der Entscheidung über das Gesetz mit Zustimmung des Bundestages unterzeichnen wird. Hiermit würde eine vertragliche Bindung eingegangen, die über das bloße Gesetz hinausgeht und nicht ohne weiteres durch ein neues Gesetz geändert werden kann. Dies macht die Herstellung von Transparenz zu den Grundlagen dieser Entscheidung nochmals wichtiger.

Die Verhandlungen zum Gesetz waren von einem hohen Maß an Intransparenz geprägt. Selbst Vertreter der SPD-Fraktion, also einer der beiden Regierungsparteien, haben das Bundeswirtschaftsministerium zur mehr Transparenz hinsichtlich der Höhe der Entschädigungen aufgefordert. Dazu in einem Presseartikel vom 27. Mai 2020:

„Die SPD-Bundestagsfraktion bat Wirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) zu mehr Transparenz bei den Entschädigungszahlungen zum Kohleausstieg aufgefordert. Sein Ressort sei ‚dringend in der Pflicht, in den nächsten Tagen uns die Grundlagen für den Vertrag in Sachen Braunkohle vorzulegen‘, sagte der stellvertretende Fraktionschef Matthias Miersch bei einer Telefonkonferenz mit Journalisten in Berlin. Dieser sei bis heute nicht bekannt: ‚Das muss auf den Tisch, weil vieles davon abhängt.‘ Es werde weiterhin ‚uferlos verhandelt‘, aber noch immer sei etwa die Herleitung von Entschädigungen unklar. Miersch forderte Altmaier ‚nachdrücklich auf, jetzt nicht weiter zu verzögern‘.“
<https://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2020-05/49765082-spd-fraktion-altmaier-muss-details-zu-braunkohle-entschaedigung-vorlegen-015.htm>

Die Intransparenz bezieht sich auch auf die öffentlich-rechtlichen Verträge, welche die Bundesregierung entsprechend § 42 des Entwurfs des Kohleausstiegsgesetzes mit den Braunkohlebetreibern verhandelt hat, um Details des Braunkohleausstiegs festzulegen. Die Verträge wurden am 24. Juni 2020 veröffentlicht, allerdings ohne weitergehende Hinweise zu den Grundlagen, auf denen sie z. B. hinsichtlich der Höhe der Entschädigungen beruhen. Dies ist umso bedenklicher, als mit den Verträgen weitgehend juristisches Neuland betreten wird.

– Vgl. Hartmut Gaßner/Georg Buchholz, Braunkohleausstieg durch Vertrag – Bindungswirkung und Demokratieprinzip, Rechtliche Stellungnahme im Auftrag von ClientEarth, beigefügt als Anlage ASt 4, insbesondere S. 18 ff. –

Weder die Zivilgesellschaft noch die demokratisch gewählten Abgeordneten im Bundestag wissen zu diesem Zeitpunkt, wie etwa die Entschädigungssummen an die Braunkohlebetreiber zustande gekommen sind und für welche konkreten Gegenleistungen die insgesamt 4,35 Mrd. Euro gezahlt werden.

b) Rolle des Antragstellers als „Anwalt der Erde“

Die besondere Dringlichkeit der Sache ergibt sich zudem auch aus der Funktion des Antragstellers in Bezug auf die öffentliche Meinungsbildung zu umweltrechtlichen Sachverhalten im Allgemeinen und zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg im Besonderen. Aus der sowohl im nationalen Recht als auch im Unions- und Völkerrecht anerkannten besonderen Rolle von Umweltvereinigungen im Hinblick auf die Einhaltung und die Weiterentwicklung des Umweltrechts folgt ein besonderes öffentliches Interesse an einem umfassenden Informationszugang dieser Organisationen insbesondere auch im Vorfeld umweltrechtlich relevanter Gesetzgebungsverfahren.

Der Antragsteller ist der deutsche Teil der internationalen gemeinnützigen Nichtregierungsorganisation ClientEarth, deren Kernanliegen es ist, das Umweltrecht zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Erde zu nutzen. Die juristische Tätigkeit erfolgt dabei teilweise in Form der Bereitstellung von juristischen Einschätzungen für andere Akteure wie politische Entscheidungsträger und Nichtregierungsorganisationen. Die juristische Arbeit von ClientEarth wird dabei durch intensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet.

Glaubhaftmachung: Selbstdarstellung auf der Website von ClientEarth, verfügbar unter <https://www.de.clientearth.org/uber-uns/>.

Das deutsche Büro von ClientEarth, das gemeinnützig tätig ist, ist dabei in seiner Funktion einzigartig, da es in Deutschland keinen anderen Umweltverband gibt, dessen Kerntätigkeit ausschließlich juristischer Natur ist. Das deutsche Büro von ClientEarth hat im Zuge des Kohleausstiegs juristische Stellungnahmen zu verschiedenen Einzelaspekten sowohl selbst erarbeitet also auch extern in Auftrag gegeben.

Glaubhaftmachung: ClientEarth, Brief an Ministerien: Keine Umsetzung des Braunkohleausstiegs durch öffentlich-rechtliche Verträge, verfügbar unter <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/brief-an-ministerien-keine-umsetzung-des-braunkohleausstiegs-durch-offentlich-rechtliche-vertrage/>,

ClientEarth, Entschädigungen für die LEAG im Zuge des Kohleausstiegs Unvereinbarkeit mit dem Beihilferecht und der EU-Strombinnenmarktverordnung 2019, verfügbar unter <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-06-16-entschaedigungen-fuer-die-leag-im-zug-des-kohleausstiegs-ce-de.pdf>

Hartmut Gaßner/Georg Buchholz, Braunkohleausstieg durch

Die wichtige Rolle von Nichtregierungsorganisationen in der Umweltpolitik und in Bezug auf den Vollzug des Umweltrechts ist in internationalen Abkommen, die die Bundesregierung ratifiziert hat, anerkannt. So erwähnt die Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in ihrer Präambel die „wichtige Rolle, die einzelne Bürger, nichtstaatliche Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können“. Das Umweltinformationsrecht bezweckt gerade, auch Umweltorganisationen in die Lage zu versetzen, Gefahren und Probleme von Regierungshandeln in Angelegenheiten mit Umweltbezug zu erkennen und konkret und unmittelbar durch die Auswertung der bei den Behörden vorliegenden Original-Informationen auf Entscheidungsverfahren Einfluss zu nehmen und Fehlentscheidungen zu korrigieren. Um diese wichtige Funktion sachgerecht ausüben zu können, ist ClientEarth auf vollständige und detaillierte Informationen zu den Hintergründen umweltpolitischer und -rechtlicher Entscheidungen angewiesen.

3. Kein Verstoß gegen das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache

Der Erlass der beantragten Anordnung verstößt auch nicht gegen das grundsätzliche Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache. Zwar wird der Antragsteller hinsichtlich seines Informationszugangsbegehrens bis zur Entscheidung über die in der Hauptsache zu erhebende Verpflichtungsklage so gestellt, als hätte er mit dieser Klage bereits obsiegt. Diese Vorwegnahme ist aber ausnahmsweise zulässig, weil die Anordnung zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist. Dies ist im Informationszugangsrecht, bei dem ein gerichtliches Eilverfahren typischerweise mit einer Vorwegnahme der Hauptsache verbunden, dann der Fall wenn der Verweis auf das Hauptsacheverfahren zur Durchsetzung des Anspruchs einem Rechtsverlust gleichkäme.

– So *Schoch* in: Schneider/Bier/Schoch, 37. EL Juli 2019, VwGO § 123 Rn. 157bc); vgl. zum Prüfungsmaßstab im Presseauskunftsrechts VG Berlin Beschluss vom 23. September 2019 – 27 L 98/19 – Rn. 65 –

Je schwerer die mit einer Versagung von Eilrechtsschutz verbundenen Belastungen wiegen und je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass sie im Falle des Obsiegens in der Hauptsache rückgängig gemacht werden können, umso weniger darf das Interesse an einer vorläufigen Entscheidung zurückgestellt werden.

– BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats – 1 BvR 1705/15 –, Rn. 17; vgl. auch BVerfGE 79, 69 (74); 94, 166 (216) –

So liegt der Fall hier. Der Zugang zu den beantragten Informationen ist Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe am demokratischen Diskurs zur Verabschiedung eines Kohleausstiegsgesetzes in Deutschland sowie zur Beurteilung der öffentlich-rechtlichen Verträge mit den Kohlebetreibern, mit denen sich die Bundesregierung über die jetzige Legislaturperiode hinaus dauerhaft bindet.

Müsste der Antragsteller erst den Ausgang des Hauptsacheverfahrens abwarten, bevor er Zugang zu den beantragten Informationen erlangen könnte, wäre dieses Gesetzgebungsverfahren längst abgeschlossen und der Informationszugang zu dem angestrebten Zweck entwertet; das Abwarten des Hauptsacheverfahrens käme einem Verzicht auf den Informationszugangsanspruch und damit einem Rechtsverlust gleich. Ohne die Anordnung hätte der Antragsteller folglich Nachteile zu erwarten, die für ihn unzumutbar wären.

Dieser Befund wird durch einen Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts zum presserechtlichen Auskunftsanspruch bestätigt. Hier ist es für die Gewährung von Eilrechtsschutz

„erforderlich und zugleich ausreichend, wenn ein gesteigertes öffentliches Interesse und ein starker Gegenwartsbezug der Berichterstattung vorliegen; die Presse kann ihre Kontroll- und Vermittlungsfunktion nur wahrnehmen, wenn an den Eilrechtsschutz in Auskunftsverfahren auch hinsichtlich der Aktualität einer Berichterstattung keine überhöhten Anforderungen gestellt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. September 2014 - 1 BvR 23/14 - NJW 2014, 3711, juris Rn. 25 ff., insbes. Rn. 30 unter Hinweis auf VG Köln, Beschluss vom 27. August 2009 - 6 L 918/09 - juris Rn. 12 f. m.w.N.; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 30. Dezember 2016 - 6 S 29.16 - juris Rn. 19 ff. und vom 11. Oktober 2016 - 6 S 23.16 - ZUM-RD 2017, 49, juris Rn. 4 ff.; siehe ferner BVerwG, Beschluss vom 22. September 2015 - 6 VR 2.15 - NVwZ 2016, 945, juris Rn. 22).“ (VG Berlin Beschluss vom 23. September 2019 – 27 L 98/19 – Rn. 149)

Das Umweltinformationsgesetz und die diesem Gesetz zugrundeliegende Richtlinie dienen wie oben dargestellt unter anderem der Teilhabe der Öffentlichkeit am demokratischen Diskurs zu Umweltthemen und auch der Kontrolle der Verwaltung. Die Stellung der Öffentlichkeit im Bereich des Umweltinformationsrechts ist insoweit mit der Stellung der Presse im Bereich des Presserechts vergleichbar. Auch hier dürfen die Anforderungen an die Darlegung eines Anordnungsgrundes und einer Ausnahme vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache also nicht überspannt werden.

Darüber hinaus besteht der geltend gemachte Anordnungsanspruch auch mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit, so dass auch insoweit den Anforderungen an eine Ausnahme vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache genügt ist.

Keine Abschriften anbei, da Übermittlung über den elektronischen Rechtsverkehr.

[signiert mit qualifizierter elektronischer Signatur]

Thorsten Deppner
Rechtsanwalt